

**DIE EINSETZUNG VON
SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN
IM BEREICH DES BUNDES**

**Eine verfassungsrechtliche Studie
zur Beratung von Verfassungsorganen**

Ulrich Unger

1972
2

DIE EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN
IM BEREICH DES BUNDES

Eine verfassungsrechtliche Studie
zur Beratung von Verfassungsorganen

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Ulrich Unger

1971



Referent: Professor Dr. Peter L e r c h e

Korreferent: Professor Dr. Hans F. Z a c h e r

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Februar 1972

I N H A L T

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	VI - VII
EINLEITUNG: Ausgangspunkt und Fragestellung	
1. Die Erscheinung in der politischen Praxis	1
2. Die verfassungsrechtliche Bewertung	2
<u>1. TEIL: DER TATBESTAND DER EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN IN DER POLITISCHEN PRAXIS DES BUNDES</u>	4
I. DIE ERSCHEINUNGSFORMEN DER SACHVERSTÄNDIGEN- GREMIEN	5
1. Der Begriff des Sachverständigengremiums	6
2. Allgemeine Einteilung in ständige und ad-hoc-Gremien	9
3. Mitgliedschaft und Zusammensetzung	11
II. DIE ART UND WEISE DES ZUSTANDEKOMMENS DER SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN (ERRICHTUNG)	13
1. Initiative der Bundesregierung	
a) Beiräte i.S. des § 62 GGO I und andere ständige Beratungsgremien	14
b) Sachverständigen-Kommissionen der Einzelressorts mit befristeten Aufgaben	16
c) Sachverständigen-Kommissionen aufgrund von Kabinettsbeschlüssen	18

2. Ersuchen des Bundestages an die Bundes- regierung	19
3. Gesetzliche Anordnung der Errichtung	21
4. Vereinbarung zwischen Bund und Ländern	26

2. TEIL: DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE BEWERTUNG DER EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGEN- GREMIEN 31

I. DIE EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN IM BEREICH DER REGIERUNG

1. Grundlagen und Motive der Einsetzung	32
a) Ergänzung der Sachkunde der Ministerial- bürokratie	32
b) Integration der Interessen	34
c) Sonstige Beweggründe	36
2. Aufgaben und Funktion der Gremien	37
3. Effizienz der Gremien	38
4. Bewertung der Einsetzung als Akt der administrativen Organisationsgewalt	41
a) Ständige Beiräte der Ressorts	42
b) Ad-hoc-Kommissionen	43
5. Einsetzung als Organisationsakt auf Regierungsebene	45
6. Materielles Verhältnis von Sachverstand und politischer Entscheidung	48
a) Stand der Meinungen zur Beratungs- funktion	49

	Seite
b) Strukturwandel politischer Entscheidungen	51
c) Relevanz von sachverständiger Beratung im Verhältnis zur Funktion von Planungsgremien	56
7. Zusammenfassung	58
II. ERSUCHEN DES BUNDESTAGES UM EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN	
1. Die Form des schlichten Parlamentsbeschlusses	59
a) Rechtliche Verbindlichkeit im allgemeinen	60
b) Berücksichtigung des materiellen Inhalts im besonderen	63
2. Motive und Voraussetzungen der Ersuchen	64
a) Der Informationsbedarf des Parlaments auf dem Gebiet der Gesetzgebung	66
b) Der Informationsbedarf zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle	77
aa) Möglichkeiten und Grenzen des Fragerichts nach Art. 43 Abs. 1 GG	78
bb) Zur Ausübung des Enqueterichts nach Art. 44 GG, insbesondere in Form der Legislativ-Enquete	80
c) Die Einsetzung von Enquete-Kommissionen nach § 74 a GeschOBT	84
3. Die Bindung der Bundesregierung an die Ersuchen	88

	Seite
a) Die Verbindlichkeit aus dem Grunde der Gesetzgebungsaufgabe des Parlaments	88
aa) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und formeller Gesetzesbegriff	89
bb) Gewaltenteilung und parlamenta- risches System	92
cc) Berührung mit der Richtlinien- kompetenz	97
b) Die Verbindlichkeit aus dem Grunde der Kontrollfunktion des Parlaments	99
4. Das Ergebnis der rechtlichen Verbindlich- keit im Verhältnis zur politischen Bedeutung der Ersuchen	102
III. DIE GESETZLICHE ANORDNUNG DER EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN	
1. Abgrenzung gesetzlicher Beratungsgremien im Bereich der Verwaltung und der Ver- fassungsgorgane	105
2. Geltung des Vorbehaltsprinzips im Organi- sationsrecht	110
3. Legislativer Zugriff auf den Bereich der Regierung	112
4. Darstellung der gesetzlichen Organisations- anordnung am Beispiel des Sachverständigen- rats zur Begutachtung der gesamtwirtschaft- lichen Entwicklung (Sachverständigenrat)	116
a) Bisherige Erfahrungen mit dem Sachver- ständigenrat	117

	Seite
b) Verfassungsrechtliche Problematik im einzelnen	124
aa) Legislativer Zugriff auf die Organisationsgewalt der Regierung	125
bb) Die Wirtschaftspolitik als Gegen- stand der Regierungskompetenz	127
cc) Argumentation aus der Einheit der Regierungsgewalt und der Richtlinienkompetenz	133
dd) Verantwortlichkeit und demokra- tische Legitimation	136
5. Andere gesetzliche Sachverständigen- gremien	142
a) Sozialbeirat gem. § 1274 RVO	143
b) Untersuchung über die Konzentration in der Wirtschaft (Konzentrations- Enquete)	144
6. Ausübung hoheitlicher Gewalt als Zulässig- keitsgrenze für die Einsetzung von Sach- verständigengremien	146
IV. VEREINBARUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN ÜBER DIE EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN	
1. Wissenschaftsrat, Bildungsrat, Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungs- wesen	149
2. Finanzreform-Kommission	157
SCHLUSSBEMERKUNG	162
LITERATURVERZEICHNIS	164 - 171

Verzeichnis der Abkürzungen

AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
Bulletin	Bulletin des Presse- und Informations- amtes der Bundesregierung
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungs- gerichts
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichts
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
GeschO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundes- ministerien; Allgemeiner Teil (GGO I); Besonderer Teil (GGO II)
GMB1	Gemeinsames Ministerialblatt, hrsg. vom Bundesministerium des Innern
HdbDSr	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, Tübingen 1930/32, 2 Bände
JÖR (NF)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RVO	Reichsversicherungsordnung
Sitzg.	Sitzung

SRG	Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14.8.1963 (BGBl. I S. 685)
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967 (BGBl. I S. 582)
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WP	Wahlperiode
WV	Weimarer Verfassung
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

EINLEITUNG: Ausgangspunkt und Fragestellung

1. Die Erscheinung in der politischen Praxis

Gegenstand der Untersuchung ist die Einsetzung von Sachverständigengremien durch Verfassungsorgane, die mit der ständigen Beratung oder der befristeten Begutachtung auf bestimmten Sachgebieten - Finanzreform, Mitbestimmung, Wirtschaftsentwicklung - beauftragt werden. Derartige unabhängige Sachverständigengremien sind im Bereich des Bundes, auf den sich die Untersuchung beschränkt, seit Bestehen der Bundesrepublik in großer Zahl berufen worden. Einige der von den Sachverständigen vorgelegten Gutachten waren oder sind Gegenstand der politischen Diskussion und bildeten die Grundlage für eine öffentliche Meinung, andere Gutachten haben nur geringe Beachtung gefunden. Dies hat seinen Grund einmal in der unterschiedlichen Bedeutung der Fragen, mit denen sich die Sachverständigen zu befassen hatten, zum anderen liegt es an den durchaus verschiedenen Beweggründen, die die Heranziehung von Sachverständigen geboten erscheinen ließen. Im Ganzen aber handelt es sich um eine Erscheinung des politischen Lebens von erheblicher Tragweite ¹⁾, da sich die Tätigkeit von Sachverständigengremien als eine organisatorische Möglichkeit der Koordination im Verhältnis von Sachverstand und Politik darstellt.

Die Möglichkeiten, Bedingungen und Probleme einer Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik sind vornehmlich in der sozialwissenschaftlichen Literatur in zahlreichen Fragestellungen erörtert worden. Dabei richtete sich das Interesse der Autoren vorwiegend auf die theoretischen Grundlagen und die praktischen Erfordernisse in den vielfältigen Beziehungen zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und politischer Entscheidung.

1) FORSTHOFF, Strukturwandlungen der modernen Demokratie, aaO. S. 16 ff.

2. Die verfassungsrechtliche Bewertung

Mit der vorliegenden Arbeit soll dagegen der Versuch gemacht werden, eine verfassungsrechtliche Bewertung der in den Sachverständigengremien institutionalisierten Form der Beratung von Verfassungsorganen vorzunehmen.

Aus dem Blickwinkel des Verfassungsrechts stellt sich dabei die Frage, wie die Tatsache der Einsetzung von Sachverständigengremien zu beurteilen ist, daß entweder der Bundestag ein entsprechendes Ersuchen an die Bundesregierung richtet oder daß im Wege der Gesetzgebung die Einsetzung von sachverständigen Beratungsgremien angeordnet wird.

Sachverständigengremien, deren Einsetzung ~~allein~~ im Bereich der Exekutive ihren Ursprung haben - also vorwiegend die ständigen Beiräte der Bundesministerien oder die zu einzelnen Fragen berufenen Sachverständigenräte der Bundesregierung (z.B. Mitbestimmungskommission) - überwiegen zahlenmäßig. Ihre Integration in den Bereich der Regierung wirft organisationsrechtlich keine besondere Problematik auf. Der verfassungsrechtliche Zugang wird hier mittelbar in der Motivation der Berufung, in ihrer Bedeutung für das Handeln der Regierung und in der Auswirkung auf den Prozeß der politischen Entscheidung zu suchen sein.

Ausgehend von der Verfassungswirklichkeit wird die Untersuchung ihren Schwerpunkt in zwei Fragen haben:

1. Wie ist das vom Parlament an die Regierung in Form einer EntschlieÙung gerichtete Ersuchen um Einsetzung eines Sachverständigengremiums zu bewerten?
2. Wie ist die Praxis des Parlaments zu beurteilen, im Wege der Gesetzgebung die Einsetzung von Sachverständigengremien anzuordnen?

Nach den formalen Begriffen des Verfassungsrechts liegt die erste Frage im Bereich der Rechtsnatur schlichter Parlamentsbeschlüsse, die zweite im Bereich legislativen Zugriffs auf die Funktionen der Regierung. Zur Beantwortung der damit aufgeworfenen Fragen wird es sich indes als notwendig erweisen, nicht nur auf die formalen Kriterien, die sich aus der Zuordnung zu den beiden genannten Fragenkreisen ergeben, einzugehen; vielmehr auch und insbesondere den materiellen Gehalt des parlamentarischen Ersuchens bzw. der gesetzlichen Anordnung zu berücksichtigen, der vor allem im wachsenden Informationsbedarf der Legislative und der Ausübung ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive gesehen werden muß.

Diese mehr strukturelle Bedeutung der Sachverständigengremien im Verhältnis zwischen beiden Verfassungsorganen erklärt es zugleich, daß ihre Erscheinung und Tätigkeit bislang in nur sehr geringem Umfang verfassungsrechtlich gewürdigt wurde. Aber häufig sind es eben die normativ nicht recht faßbaren, allmählich und weithin unbeachtet sich vollziehenden Wandlungen des Verfassungslebens, die für die politische Wirklichkeit von großer Tragweite sind.

1. TEIL: DER TATBESTAND DER EINSETZUNG VON
SACHVERSTÄNDIGENGREMIIEN IN DER
POLITISCHEN PRAXIS DES BUNDES

Eine Untersuchung über die Einsetzung von Sachverständigengremien hat von der politischen Wirklichkeit auszugehen, d.h. von den im Bereich des Bundes seit 1949 eingesetzten Gremien ¹⁾. Angesichts der Vielzahl der in Betracht kommenden Gremien und ihrer mannigfaltigen Erscheinungsformen kann eine Vollständigkeit in diesem tatsächlichen Bereich nicht erzielt werden. Sie ist für den Untersuchungszweck - die verfassungsrechtliche Beurteilung dieses Phänomens - auch nicht erforderlich. Andererseits müssen auch Tatsachen Berücksichtigung finden, die im Vorfeld der Einsetzung von Sachverständigengremien liegen; beispielsweise einschlägige parlamentarische Anträge, auch wenn es schließlich nicht zur Berufung der beantragten Gremien gekommen ist.

Im folgenden soll zunächst ein Überblick über die verschiedenen Erscheinungsformen der Sachverständigengremien gegeben werden. Eine solche Darstellung der tatsächlichen Gegebenheiten und der darin enthaltene Versuch einer generellen Kennzeichnung erscheint schon deshalb veranlaßt, weil die Existenz und Tätigkeit von Sachverständigengremien zumeist nur punktuell größere Beachtung gefunden hat, vornehmlich dann, wenn ein aktuelles politisches Interesse an den Gutachten der Gremien besteht. Dagegen ist über den jeweiligen aktuellen Bezug hinaus die Erscheinung der Sachverständigengremien im Ganzen und ihre Bedeutung als Moment des politischen Lebens vergleichsweise unbekannt geblieben. Erst in letzter Zeit wurde

1) Auch im Bereich der Länder gibt es ähnliche Gremien, so etwa die Sachverständigenkommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Michel-Kommission) von 1970. Gemeinsame Auftraggeber dieser Kommission waren die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

durch eine Erhebung des Bundesinnenministeriums, die sich allein auf die bei den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden bestehenden Beratungsgremien bezog, die Aufmerksamkeit auf die Vielzahl bestehender Beratungsgremien gelenkt ¹⁾.

I. DIE ERSCHEINUNGSFORMEN DER SACHVERSTÄNDIGEN-GREMIIEN

Für die Mitwirkung von Sachverständigen im gesamten Bereich der Staatsverwaltung, die auf eine längere Tradition zurückgeht ²⁾, ist eine ungewöhnliche Vielfalt der Erscheinungsformen kennzeichnend.

Selbst im eingegrenzten Bereich der Beratung von Verfassungsorganen, auf die sich die Untersuchung bezieht, bestehen sehr unterschiedliche Formen der Beteiligung von unabhängigen Sachverständigen. Schon die Bezeichnung der einzelnen Gremien ist uneinheitlich (Ausschüsse, Beiräte, Kommissionen, Arbeitskreise) und beinhaltet keine irgendwie geartete Typisierung. Es wird daher hier die Bezeichnung "Sachverständigengremium" als Oberbegriff für alle Organisationsformen verwandt, in denen sich Sachverständige aufgrund ihrer Berufung zusammenfinden.

Diese eine Begriffsfindung und Kategorisierung erschwerende Vielfalt hat ihre Ursache darin, daß man bei der Heranziehung von Sachverständigen nicht nach einem bestimmten Organisationsprinzip verfuhr,

-
- 1) Der auf Anfrage der Opposition erstattete Bericht (BT-Drs. V/4585) kommt auf die Zahl von 264 Beiräten, Ausschüssen, Arbeitskreisen, Kommissionen und ähnlichen Gremien.
 - 2) HACKER, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reich und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten, Tübingen 1903; vgl. ferner die Nachweise bei KNÖPFLE, Die Beratung von Verfassungsorganen in geschichtlicher und rechtlicher Sicht, BayVBl. 1967 S. 401 ff.; FRIEDRICH, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt/M. 1970, S. 47 ff.

sondern die jeweils geeignet erscheinende Form wählte ¹⁾.

Wenn dennoch im folgenden eine Einteilung nach bestimmten Merkmalen versucht wird, sind Überschneidungen und Wiederholungen nicht gänzlich zu vermeiden. Auch die Bestimmung dessen, was unter dem Begriff des Sachverständigengremiums zu verstehen ist, läßt aufgrund der fließenden Übergänge in den tatsächlichen Erscheinungsformen keine scharfe und allgemein gültige Abgrenzung zu.

1. Der Begriff des Sachverständigengremiums

Der hier verwendete Begriff des Sachverständigengremiums ist gekennzeichnet durch zwei Merkmale: die Sachkunde und die Unabhängigkeit der berufenen Mitglieder.

Die Sachkunde wird entweder durch wissenschaftliche Qualifikation oder durch in sonstiger Weise erworbene Fachkenntnis begründet.

Die Unabhängigkeit kann formal nur dahin bestimmt werden, daß die Mitglieder nicht als Repräsentanten organisierter Interessen (Verbandsvertreter) oder als weisungsgebundene Vertreter öffentlich-rechtlicher Körperschaften berufen werden.

Modellhaft sind diese beiden Kriterien erfüllt bei Gremien, die sich ausschließlich aus Angehörigen von Wissenschaft und Forschung zusammensetzen. So gehörten der 1956 vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission ²⁾ ausschließlich Hochschullehrer an. Von diesen Wissenschaftler-Kollegien wird am ehesten eine unabhängige, allein an der wissenschaftlichen Erkenntnis ausgerichtete Urteilsbildung erwartet.

1) Dies gilt nicht für die Beiräte bei den Bundesministerien, deren Berufung auf § 62 GGO I beruht; siehe unten S. 14 ff.

2) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der Parteienrechtskommission. Frankfurt/M., Berlin 1957 (2. Aufl. 1958)

Die enge Verbindung von Sachkunde und Interessenvertretung läßt naturgemäß eine strenge Unterscheidung zwischen unabhängigem und interessegebundenem Sachverstand problematisch erscheinen ¹⁾.

Diese Schwierigkeit sucht man in der Praxis - zumeist allerdings unter dem Aspekt paritätischer Interessenvertretung - in der Weise zu lösen, daß zu den unabhängigen Sachverständigen auch Verbandsvertreter beigezogen werden, auf die man wegen ihrer speziellen Sachkunde oder der erwünschten Repräsentation nicht verzichten will. Derartige, in ihrer Zusammensetzung "gemischte Gremien" werden hier unter den Begriff der Sachverständigengremien einbezogen, ungeachtet der Verteilung der unabhängigen und der interessenorientierten Fachleute in dem jeweiligen Gremium. Voraussetzung ist allerdings, daß auch die von Verbänden und Interessengruppen kommenden Mitglieder als unabhängige Sachverständige berufen werden und nicht an Weisungen gebunden sind. Eine andere, materielle Unterscheidung in "neutrale" und "interessenorientierte" Sachverständigengremien erscheint als eine mit den Tatsachen nicht zu vereinbarende Begrifflichkeit; sie würde zudem eine Reihe wichtiger Gremien ausschließen, die nach ihrer Kreation und ihrer Tätigkeit durchaus dem hier behandelten Themenkreis zuzurechnen sind, wie beispielsweise die 1967 von der Bundesregierung berufene Presse-Kommission ²⁾.

1) Sehr skeptisch äußert sich hierzu Carl SCHMITT: "... entweder ist der Sachverständige gleichzeitig Interessent, dann ist er nicht neutral, und die paritätische Heranziehung führt nicht zur Entscheidung, weil Parität im Gegenteil gerade Nicht-Entscheidung bedeutet; oder der Sachverständige ist kein Interessent, und dann fehlt ihm oft die letzte und eigentliche Sachkunde"; in: Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates, aaO. S. 51.

2) "Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland".

Die Bundesregierung hatte in diesem Fall den Auftrag an die Kommission und deren personelle Besetzung beschlossen. Der Presse-Kommission gehörten einschließlich ihres Vorsitzenden (GÜNTHER) 17 Mitglieder an. Darunter befanden sich 6 Zeitungs- und Zeitschriftenverleger, 3 Journalisten, 3 Intendanten

Eine Abgrenzung ist indessen gegenüber Gremien erforderlich, deren Mitglieder sich zwar durch besondere Sachkunde auszeichnen, die aber als weisungsgebundene Vertreter staatlicher Körperschaften berufen werden oder ihnen von Amts wegen angehören. Daher werden Einrichtungen wie der Konjunkturrat für die öffentliche Hand ¹⁾ und der Finanzplanungsrat ²⁾ im folgenden nicht berücksichtigt, weil es sich bei diesen Gremien um besondere Organisationsformen des kooperativen Föderalismus handelt. Thematisch besteht mit diesen Gremien nur insoweit ein Zusammenhang, als sie gegenüber den zur Entscheidung zuständigen Verfassungsorganen des Bundes und der Länder eine beratende und empfehlende Funktion in den Bereichen der Konjunkturpolitik bzw. der Finanzplanung ausüben und die hierzu notwendige Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vorbereiten.

Fortsetzung der Fußnote 2) von Seite 7

der Rundfunk- und Fernsehanstalten und 4 Persönlichkeiten des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens. Der vorläufige Bericht der Kommission wurde dem Bundestag im Dezember 1967 zugeleitet (BT-Drs. V/2403).

- 1) Dem Konjunkturrat nach § 18 StabG gehören die Bundesminister für Wirtschaft und der Finanzen, je ein Vertreter eines jeden Landes und vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Zur Kennzeichnung des Konjunkturrats als Beirat, der bei einem Verfassungsorgan zu dessen Beratung auf einem bestimmten Sachgebiet gebildet wird, vgl. MÖLLER, Stabilitätsg., aaO. Kommentierung zu § 18.

- 2) Ähnlich ist der Finanzplanungsrat gem. § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGRG) zusammengesetzt. In ihm sind die Länder durch ihre Finanzminister vertreten.

Der Finanzplanungsrat war bereits vor seiner gesetzlichen Verankerung im Zuge der Haushaltsreform aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder im März 1968 eingesetzt worden (Bulletin Nr. 36/S. 286 v. 16.3.1968). Dem war bereits im Herbst 1967 ein inhaltsgleicher Antrag der SPD-Fraktion zur gesetzlichen Bildung eines Finanzplanungsrates vorangegangen (BT-Drs. V/2134).

2. Allgemeine Einteilung in ständige und ad-hoc-Gremien

Für eine vorläufige Darstellung der Erscheinungsformen der Sachverständigengremien bietet sich zunächst die Unterscheidung in ständige und ad-hoc-Gremien an.

Ad-hoc-Gremien

Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß sie mit der zeitlich befristeten Begutachtung eines bestimmten Themas oder Fragenkreises beauftragt werden. Vornehmlich geht es hier um die Erarbeitung der Grundlagen, deren Kenntnis für eine beabsichtigte Regelung der betreffenden Materie erheblich ist. Zur Veranschaulichung seien als Themen dieser Art, die den jeweiligen Gremien gestellt waren, die Gestaltung des Wahlrechts ¹⁾, die Neugliederung des Bundesgebiets ²⁾ und die Finanzreform ³⁾ genannt.

Die Tätigkeit dieser Gremien ist mit der Erstattung der Gutachten beendet. Man kann sie daher als ad-hoc-Gremien bezeichnen.

Die Initiative zur Einsetzung geht in diesen Fällen von der Bundesregierung bzw. ihren einzelnen Ressorts aus oder ihre Berufung entspricht einem Ersuchen des Bundestages. Die befristete Tätigkeit ist aber auch für einen Teil der Sachverständigengremien kennzeichnend, zu deren Einsetzung ein Gesetz erging ⁴⁾.

- 1) Grundlagen eines deutschen Wahlrechts. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission. Bonn 1955.
- 2) Die Neugliederung des Bundesgebiets. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses. Bonn - Köln - Berlin 1955.
- 3) Kommission für die Finanzreform. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966.
- 4) Gesetz über eine Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 31.12.1960 (BGBl. 1961 I S. 9).
Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1.8.1961 (BGBl. I S. 1109).

Ständige Gremien

Von den nicht ständigen Gremien unterscheiden sich nach ihrer Aufgabenstellung diejenigen, denen eine unbefristete Tätigkeit obliegt. Sie besteht in der ständigen Beratung, wie sie durch die Beiräte bei den Bundesministerien praktiziert wird, oder der periodischen Stellungnahme, wie sie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgibt.

Als ständige Gremien sind auch diejenigen zu nennen, deren Einsetzung innerhalb eines Gesetzes vorgesehen ist und die mit der Aufgabe betraut sind, eine periodische Begutachtung der Fragen vorzunehmen, die sich im Vollzug des Gesetzes ergeben, insbesondere zur laufenden Anpassung des Gesetzes an sich ändernde Gegebenheiten. Eine solche Funktion hat der durch die Sozialversicherungs-Neuregelungsgesetze ¹⁾ eingesetzte Sozialbeirat, der jährlich ein Gutachten über die Anpassung der Renten an das Sozialprodukt zu erstatten hat, das von der Bundesregierung zusammen mit ihrem Sozialbericht den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt wird. Die Wahlkreiskommission nach § 3 Abs. 2 BWahlG ²⁾ hat die Aufgabe, die Veränderung der Bevölkerungszahlen im Wahlgebiet zu beobachten und nach jeder Bundestagswahl einen Bericht mit Vorschlägen über Änderungen der Wahlkreiseinteilung an die Bundesregierung zu erstatten, der von dieser an den Bundestag weitergeleitet und im Bundesanzeiger veröffentlicht wird.

Den ständigen und ad-hoc-Sachverständigengremien ist es gemeinsam, daß die organisatorische Durchführung der Einsetzung, also die Berufung der Mitglieder, die Einrichtung einer Geschäftsstelle u.ä. den betreffenden Fachministerien obliegt und bei diesen auch die anfallenden Kosten etatisiert werden.

1) Gesetz v. 23.2.1957 (BGBl. I S. 45, 88) - § 1274 RVO; § 51 AVG; § 71 RKnappschg.

2) Bundeswahlgesetz v. 7.6.1965 (BGBl. I S. 383)

3. Mitgliedschaft und Zusammensetzung

Die rechtliche Stellung der den Sachverständigen-gremien angehörigen Mitglieder ist vom konkreten Einzelfall abhängig. In aller Regel handelt es sich um ein persönliches, an keine Weisungen gebundenes Ehrenamt. Das kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, daß für die Tätigkeit - von der Erstattung von Reisekosten und Tagegeldern abgesehen - kein Entgelt gewährt wird ¹⁾.

Soweit die Berufung von Sachverständigen auf der Grundlage förmlicher Verwaltungsverordnungen beruht, z.B. bei der Einsetzung von Beiräten nach § 62 GGO I, mag der Berufungsvorgang als mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt klassifiziert werden ²⁾. Das ist begrifflich nicht angängig bei Sachverständigen-Kommissionen, deren Einsetzung auf einer nicht förmlichen Ausübung ministerieller Organisationsbefugnis oder auf einem Kabinettsbeschluß beruht ³⁾. Wesentlicher als eine mit den Begriffen des Verwaltungsrechts nur unzureichend bestimmbare Rechtsqualität ist die Feststellung, daß es sich immer um die Ausübung eines öffentlichen Amtes handelt und dieser Charakter der öffentlichen Aufgabe auch dann

1) Vgl. Rundschreiben des Bundesministers des Innern v. 17.3.1961 (GMBL. 1961, S. 234) betr. Abfindung der Mitglieder von Beiräten, Ausschüssen, Kommissionen und dergleichen in der Bundesverwaltung (i.d.F. v. 9.6.1965 - MinBlFin. S. 264).

2) So KIPP, Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtung von Parlament und Regierung, DÖV 1957, S. 513 ff (520).

3) KIPP aaO. S. 520 spricht in diesen Fällen von der Berufung der Mitglieder als "Verwaltungsakten auf Unterwerfung zur Mitwirkung an gutachtlicher Tätigkeit".

überwiegt, wenn vereinzelt gleichzeitig privatrechtliche Beziehungen in Form eines Werkvertrages bestehen ¹⁾.

Im übrigen kann über die Mitgliedschaft keine für alle Gremien gemeinsame Feststellung vorweggenommen werden, da die Bestimmungen über die Mitgliedschaft in den einzelnen Einsetzungsgrundlagen nicht unerhebliche Variationen aufweisen. Das gilt insbesondere für die gesetzlich geschaffenen Gremien, wenn das Gesetz den Status der Mitglieder in teils sehr eingehender Weise (Inkompatibilität, Verschwiegenheitspflichten, Strafbewehrungen u.a.) bestimmt.

Die Zusammensetzung der Gremien richtet sich naturgemäß nach dem jeweiligen Sachgebiet. Die zumeist allgemein gehaltenen Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder lassen für das Auswahlverfahren einen breiten Spielraum. Bei Themen von politischer Brisanz spielen sich vor der endgültigen Benennung der Mitglieder oftmals hintergründige Konflikte ab, bei denen es vor allem um die Repräsentanz bestimmter Auffassungen geht, die man sich von diesem oder jenem Mitglied erwartet. Auf die häufige Übung, in die Gremien neben Wissenschaftlern und sonstigen Sachverständigen auch Vertreter gesellschaftlicher Interessen einzubeziehen, wurde schon hingewiesen.

1) So erhalten die Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die Mitglieder der Sachverständigen-Kommission zur Prüfung der Mitbestimmungsprobleme eine pauschale Entschädigung für ihre Tätigkeit.
(Bundeshaushaltsplan 1970 Kap. 0608 Tit. 42741, bzw. Kap. 1102 Tit. 52603)

II. DIE ART UND WEISE DES ZUSTANDEKOMMENS DER SACHVERSTÄNDIGENGREMIIEN (ERRICHTUNG)

Nach der vorangegangenen allgemeinen Kennzeichnung ist im folgenden eine Einteilung nach der Art und Weise des Zustandekommens der Sachverständigengremien vorzunehmen. Diese Kategorisierung nach der Kreation der Gremien dient als Ausgangspunkt für eine verfassungsrechtliche Bewertung, weil die organisatorische Initiative zur Einsetzung von Sachverständigengremien zugleich die Frage der organisationsrechtlichen Zuständigkeit impliziert. Diese wiederum ist abhängig von der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsverteilung zwischen Parlament und Regierung.

Es ist darauf hinzuweisen, daß unter Zustandekommen nicht die organisatorische Durchführung (Einrichtung), die in aller Regel der Ministerialverwaltung obliegt, sondern die jeweilige Grundlage für die Einsetzung eines Gremiums verstanden wird (Errichtung, Bildung)¹⁾. Aufgrund dieses Kriteriums ergibt sich eine Unterteilung in vier Gruppen:

- a) Gremien, die auf Initiative der Bundesregierung zustande kommen;
- b) Gremien, deren Einsetzung ein entsprechendes Ersuchen des Bundestages an die Bundesregierung zugrunde liegt;
- c) Gremien, die aufgrund gesetzlicher Bestimmung berufen werden;
- d) Gremien, die aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gebildet werden.

1) In Anlehnung an BÖCKENFORDS Terminologie organisationsrechtlicher Akte, in: Organisationsgewalt aaO. S. 45 ff.

1. Initiative der Bundesregierung

a) Beiräte i.S. des § 62 GGO I und andere ständige Beratungsgremien

Als eigene und zahlenmäßig bedeutende Gruppe von Sachverständigengremien sind in diesem Rahmen zunächst die bei den Bundesministerien gebildeten Beiräte zu nennen.¹⁾

Grundlage für deren Berufung ist die Bestimmung des § 62 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil (GGO I) vom 8.1.1958²⁾. Danach können bei einem Ministerium für Arbeitsgebiete von größerer Bedeutung Beiräte gebildet werden (§ 62 Abs. 1); soweit für die Mitglieder der Beiräte nichts anderes bestimmt wird, ist die Zugehörigkeit ein persönliches Ehrenamt, das keine Vertretung zuläßt (§ 62 Abs. 2); die Mitglieder der Beiräte sind nur sich selbst verantwortlich und sind, wenn sie von Organisationen kommen, weder als deren Vertreter tätig noch an Weisungen gebunden (§ 62 Abs. 3).

Von dieser Möglichkeit der Einsetzung von Beiräten haben die Bundesministerien in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht. Einen gewissen Überblick über die

-
- 1) BÖCKENFÖRDE aaO. S. 249 ff. verwendet den Begriff "Beirat" als Sammelbegriff für alle Sachverständigengremien. Es liegt aber wohl im Sinn einer begrifflichen Klarheit, diese Bezeichnung den Gremien vorzubehalten, die ihre Organisationsgrundlage in § 62 GGO I haben. Im übrigen beschränkt sich BÖCKENFÖRDE bei seiner Einteilung (in wissenschaftliche Beiräte, Fachbeiräte, Verwaltungsbeiräte, Interessenbeiräte) auf die Zusammensetzung und Funktion der Gremien, ohne auf die Einsetzungsgrundlage Bezug zu nehmen. Infolgedessen finden sich unter der Bezeichnung "Fachbeiräte" als Beispiele nebeneinander die Große Strafrechtskommission und die Wahlkreiskommission, und es bleibt unberücksichtigt, daß jene ihre Errichtung der ministeriellen Initiative verdankt, während diese in Vollzug der gesetzlichen Bestimmung des § 3 Abs. 2 BWahlG errichtet wurde.
- 2) Abgedruckt bei LECHNER-HÜLSHOFF, Parlament und Regierung, 3. Aufl. 1971 S. 360 ff.

zahlenmäßige Verteilung auf die einzelnen Ressorts sowie die Aufgabenbereiche vermittelt der Bundeshaushaltsplan, der unter dem jeweiligen Titel 526 03 die "Kosten für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen" aufführt, soweit diese Kosten (Reisekosten, Tagegelder, Materialbeschaffung, Druckkosten) gesondert veranschlagt werden.

Da die jeweiligen Erläuterungen des Titels 526 03 den Grund und Anlaß der Errichtung angeben (Verwaltungsanordnung, Gesetz, Bund-Länder-Vereinbarung), ist diese Quelle instruktiver als die vom Bundesminister des Innern in Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Juli 1969 vorgelegte Zusammenstellung der bei den Bundesministerien und Bundesoberbehörden bestehenden Beratungsgremien ¹⁾.

Zur allgemeinen wissenschaftlichen Beratung und zur ständigen Verbindung mit der Wissenschaft sind bisher bei sechs Bundesministerien Wissenschaftliche Beiräte errichtet worden ²⁾. Die Mehrzahl der Beiräte ist indes mit speziellen fachlichen Aufgaben betraut, die die laufenden Angelegenheiten im Geschäftsbereich der Ressorts betreffen. Naturgemäß konzentriert sich das Gros der als Fachbeiräte, Arbeitskreise und technischen Beiräte bezeichneten Gremien bei denjenigen Ressorts, die nach ihrem Aufgabenbereich an der Heranziehung von sachverständigen Beiräten besonderes Interesse haben, weil nur so die erforderlichen Fachkenntnisse umfassend zur Verfügung stehen.

1) BT-Drs. V/4585 (siehe oben S. 5 Anm.1); in dieser Aufstellung ist die Zusammensetzung der Gremien in "Wissenschaftler, Verbandsvertreter und sonstige Sachverständige" gegliedert.

2) Beim Bundesministerium der Finanzen, für Wirtschaft, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Verkehr, für wirtschaftliche Zusammenarbeit, für Familie und Jugend; beim Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft bestand seit 1967 ein Beratender Ausschuß für Forschungspolitik, 1971 ersetzt durch den Beratenden Ausschuß für Bildung und Wissenschaft.

Die Beiräte unterscheiden sich nach ihrer Funktion, Bezeichnung, Zusammensetzung und Bestandsdauer ganz erheblich voneinander. Diese sachliche Vielfalt entzieht sie einer detaillierten Darstellung, auf die im thematischen Zusammenhang aber auch deshalb verzichtet werden kann, weil das hier interessierende Kriterium des Zustandekommens als Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlichen Bewertung sie ungeachtet ihrer sonstigen Unterschiedlichkeit verbindet.

b) Sachverständigen-Kommissionen der Einzelressorts mit befristeten Aufgaben

Neben den Beiräten, die die Ressorts zu ihrer ständigen Beratung in wissenschaftlichen, fachlichen und technischen Angelegenheiten errichtet haben, werden in zahlreichen Fällen Sachverständigengremien mit befristeter Aufgabenstellung, insbesondere zur Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben berufen. Diese Kommissionen - so die übliche Bezeichnung - gehören nach der obigen Einteilung (I.2.) zu den unständigen Gremien, da ihre Tätigkeit mit der Erarbeitung von Reformvorschlägen, von Gesetzesmaterialien und der Beratung bestimmter Gesetzesvorhaben beendet ist.

Dies sind vornehmlich die Sachverständigengremien, die auch in der Öffentlichkeit größere Beachtung finden, da die Veröffentlichung ihrer Gutachten oftmals den Anstoß zur allgemeinen Diskussion über den behandelten Fragenkreis gibt.

Von dieser Möglichkeit, Sachverständigen-Kommissionen an der Vorbereitung von gesetzgeberischen Reformvorhaben zu beteiligen, machen nahezu alle Ressorts, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, Gebrauch. So entspricht es einer ständigen Praxis des Bundesjustizministeriums, zur Vorbereitung weitläufiger oder besonders schwieriger Reformvorhaben Sachverständigen-Kommissionen zu berufen. Dies geschieht häufig im Benehmen mit den Landesjustizverwaltungen, aus deren Bereich auch ein wesentlicher Teil der sachverständigen Praktiker berufen werden, während die Wissenschaftler

hier zumeist nur die Minderheit in diesen Kommissionen bilden ¹⁾.

Aus den anderen Ressorts, die sich bei Reformvorhaben der gutachtlichen Vorbereitung durch Sachverständigen-Kommissionen bedienten bzw. bedienen, seien folgende Gremien von besonderer Bedeutung genannt:

Bundesministerium des Innern:

Wahlrechtskommission (1954)

Parteienrechtskommission (1956)

Bundesministerium der Finanzen:

Studienkommission für Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleich (1954)

Steuerreform-Kommission (1968)

Arbeitskreis für die Reform der Reichsabgabenordnung (1964)

Bundesministerium für Wirtschaft:

Börsenreform-Kommission (1968)

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit:

Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts (1964)

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung:

Sachverständigenkommission für ein Arbeitsgesetzbuch und für das Sozialgesetzbuch (1970)

Sachverständigenkommission für die Weiterentwicklung der sozialen Krankenversicherung (1971)

1) Beim Bundesjustizministerium bestehen bzw. bestanden folgende Kommissionen: Kommission zur Vorbereitung der Großen Strafrechtsreform; Kommission zur Vorbereitung der Großen Justizreform (Kommissionen für Gerichtsverfassungs- und Rechtspflegerecht, für Zivilprozeßrecht, für das Recht der freiwilligen Gerichtsbarkeit); Strafvollzugskommission; Kommission zur Reform des Haftpflichtrechts; Wehrstrafrechtskommission; Sachverständigenkommissionen für gewerblichen Rechtsschutz, für Urheberrecht sowie für die Reform des Seehandelsrechts.

c) Sachverständigen-Kommissionen aufgrund von
Kabinettsbeschlüssen

Die Berufung von Sachverständigen-Kommissionen, die mit der befristeten Aufgabe der Vorbereitung von Reformvorhaben beauftragt werden, geschieht häufig auf der Grundlage eines Beschlusses des Regierungskollegiums. Das Kabinett hat zur Berufung derartiger Kommissionen zwar keine organisationsrechtliche Befugnis ¹⁾, und die so errichteten Gremien ressortieren auch bei dem jeweils zuständigen Minister. In der Regel bedeutet die Entscheidung des Kabinetts eine politische Willenskundgabe zur Behandlung der betreffenden Materie. Die Bundesregierung bringt mit dem gemeinsamen Beschluß die Bedeutung zum Ausdruck, die es der Einsetzung des Gremiums zumißt, so im Fall der vorangegangenen Ankündigung von Reformmaßnahmen im Regierungsprogramm ²⁾.

Die Form des Kabinettsbeschlusses wird insbesondere auch dann gewählt, wenn es sich nicht um die auf eine Gesetzgebungsmaßnahme abzielende Vorbereitung handelt, sondern um Bestandsaufnahmen allgemeiner Art, die die Erarbeitung von Grundlagen und Leitbildern einer künftigen Regelung zum Gegenstand haben.

Im übrigen besteht keine erkennbare feste Übung, wann das Kollegium oder der Einzelminister derartige Beschlüsse fassen.

1) Die Organisationsbefugnis liegt innerhalb der Bundesregierung beim Bundeskanzler und den Einzelministern, beim Regierungskollegium (Kabinett) nur hinsichtlich der Geschäftsordnungskompetenz gem. Art. 65 S. 3 GG (BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, aaO. S. 139 ff.). Die Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften steht nach Art. 86 S. 1 GG der Bundesregierung als Kollegium zu (MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Anm. 8, 10 zu Art. 86 GG).

2) So der Beschluß der Bundesregierung vom 29.4.1964 zur Einsetzung einer Sozialenquete-Kommission zur Erstattung eines Gutachtens auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Dies war in der Regierungs-erklärung vom 18.12.1963 zuvor angekündigt worden.

2. Ersuchen des Bundestages an die Bundesregierung

Im Gegensatz zu den unter 1. aufgeführten Gremien stehen diejenigen, die aufgrund der Initiative des Bundestages errichtet werden. Diese Initiative besteht darin, daß der Bundestag ein entsprechendes Ersuchen um Einsetzung eines Sachverständigengremiums an die Bundesregierung richtet.

Derartige Ersuchen sind nach der Geschäftsordnung des Bundestages als selbständige Anträge von Abgeordneten (§ 97 GeschO BT), die keinen Gesetzentwurf enthalten, einzubringen, soweit sie nicht als Entschließungsanträge zu einem Tagesordnungspunkt eingebracht werden ¹⁾. Die Anträge sind demnach von einer der Fraktionsstärke entsprechenden Anzahl von Abgeordneten oder als selbständiger Antrag einer Fraktion einzubringen. Sie beginnen nach der Eingangsformel überlicherweise mit dem Satz: "Die Bundesregierung wird ersucht ...".

Im materiellen Teil sind diese Anträge sehr unterschiedlich formuliert. Teils beschränken sie sich auf das Ersuchen um Einsetzung einer Sachverständigenkommission unter allgemeiner Bezeichnung des Aufgabekreises und des Zwecks der Beauftragung ²⁾, teils - insbesondere die Anträge der Opposition - enthalten sie detaillierte Formulierungen über Thema und Inhalt des vom Sachverständigengremium zu erstellenden Gutachtens, Befristung der Tätigkeit, Bestimmungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise und Geschäftsordnung,

1) Zur begrifflichen Unterscheidung von selbständigen Anträgen, die keinen Gesetzentwurf enthalten, und den akzessorischen, zu einem Tagesordnungspunkt eingebrachten Entschließungsanträgen, siehe TROSSMANN Parlamentsrecht, aaO. S. 91 f., 226.

2) Z.B. der knapp formulierte Antrag v. 27.6.1963 betr. Untersuchung über die Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (BT-Drs. IV/1400): "Die Bundesregierung wird ersucht, durch unabhängige, sachkundige Persönlichkeiten einen Bericht über die Situation von Presse, Funk/Fernsehen und Film erstellen zu lassen".

Unterstützung bzw. Amtshilfe durch Behörden und Körperschaften, Verpflichtung der Bundesregierung zur Unterrichtung über den Stand der Untersuchung und zur Vorlage des Gutachtens an den Bundestag, die Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Bundeshaushalt und anderes mehr.

Diese kursorische Darstellung des Inhalts der Anträge mag an dieser Stelle genügen, es wird auf Einzelheiten im weiteren einzugehen sein. Im übrigen darf auf die in Anm. ¹⁾ als instruktive Beispiele genannten Anträge verwiesen werden, die wegen ihres Umfangs nicht wiedergegeben werden können.

Die geschäftsordnungsmäßige Behandlung der Anträge entspricht dem Verfahren bei Anträgen, die keinen Gesetzentwurf enthalten, nämlich sofortige Beratung oder Ausschußüberweisung ohne Beratung (§ 99 Abs. 1 GeschO BT), oder hiervon abweichend ²⁾ Antrag auf Ausschußüberweisung im Lauf der Beratung.

Um einen Eindruck von der Urneberschaft und der Erfolgsaussicht solcher Anträge zu vermitteln, werden folgend 12 Anträge aus der 1. bis 5. Legislaturperiode danach aufgeschlüsselt, von welcher Fraktion und mit welchem Erfolg sie eingebracht wurden:

Von der 1. bis zur 4. Wahlperiode stammten drei Anträge von der Fraktion der CDU/CSU, zwei Anträge wurden gemeinsam von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebracht, ein weiterer von der Fraktion der FDP, vier Anträge von der Fraktion der (oppositionellen) SPD. In der 5. Wahlperiode wurde während

1) Anträge der SPD-Fraktion v. 23.1.1952 betr. Einsetzung einer Sozialen Studienkommission (BT-Drs. I/3024), v. 7.12.1961 betr. Einsetzung einer Expertenkommission zur Vorbereitung der Finanzreform (BT-Drs. IV/68), v. 19.6.1963 betr. Einsetzung einer Studienkommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen für das Beamtenrecht (BT-Drs. IV/1351), v. 24.10.1963 betr. Sachverständigenkommission für die Krankenversicherungsreform (BT-Drs. IV/1565), v. 11.10.1967 betr. Einsetzung einer Ehrechtenkommission (BT-Drs. V/2162).

2) In ständiger Praxis des Bundestages, TROSSMANN, Parlamentsrecht, aaO. S. 228.

des Bestehens der Großen Koalition ein gemeinsamer Entschließungsantrag von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebracht, ein weiterer von der SPD-Fraktion.

Von den Anträgen der Fraktionen der Regierungskoalition CDU/CSU, FDP wurden die sechs Anträge vom Plenum des Bundestages angenommen; von den vier Anträgen der oppositionellen SPD-Fraktion wurden drei abgelehnt, der vierte erledigte sich durch Ablauf der Legislaturperiode. In zwei Fällen wurde aber den abgelehnten Anträgen der Opposition später in anderer Form und unter inhaltlicher Veränderung entsprochen ¹⁾. Die Anträge der Fraktionen der Regierungskoalition CDU/CSU und SPD wurden nahezu ohne Gegenstimmen angenommen.

3. Gesetzliche Anordnung der Errichtung

Die Errichtung von Sachverständigengremien auf gesetzlicher Grundlage geschieht überwiegend zu dem Zweck, den "nichtbeamteten" Sachverstand in die Verwaltung miteinzubeziehen. Es ist dies das weite Feld der zur Beratung der Verwaltung gebildeten Fachbeiräte und technischen Ausschüsse ²⁾. Ihnen gehören neben unabhängigen Sachverständigen überwiegend Vertreter der einschlägigen Verbände und Berufsorganisationen an.

1) Nach Ablehnung des Antrags der SPD-Fraktion v. 23.1.1952 betr. Einsetzung einer Sozialen Studienkommission (BT-Drs. I/3024) wurde auf Gegenantrag der Regierungskoalition der Beirat zur Neuordnung der sozialen Leistungen beim Bundesarbeitsministerium eingerichtet. Dem mit Ablauf der Wahlperiode untergegangenen Antrag vom 7.12.1961 betr. Einsetzung einer Expertenkommission zur Vorbereitung der Finanzreform (BT-Drs. IV/68) wurde 1964 sachlich in der Weise entsprochen, daß aufgrund der gemeinsamen Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder am 20.3.1964 die Sachverständigenkommission für die Finanzreform gebildet wurde.

2) DAGTOGLOU, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964

Diese Erscheinung der gesetzlich gebildeten Verwaltungsausschüsse liegt außerhalb des hier behandelten Themenkreises, der sich auf die die Verfassungsorgane beratenden Sachverständigengremien beschränkt.

Darunter zählen die Gremien, zu deren Errichtung ein besonderes Gesetz ergeht, in dem Parlament und Regierung als Adressaten der Gutachten benannt sind, so im Gesetz über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Schwierigkeiten macht dagegen die Grenzziehung zwischen Gremien, die die Verwaltung beraten und die somit der Ebene des Verwaltungsrechts angehören, und Gremien, die die Exekutive in ihrer Eigenschaft als Regierung beraten, und deren Tätigkeit damit auf der Ebene des Verfassungsrechts liegt. Dieses generelle Problem der Abgrenzung von Regierung und Verwaltung konkretisiert sich bei der Klassifizierung von Gremien, die - wie Verwaltungsausschüsse - im Rahmen eines Gesetzes vorgesehen sind, deren Beratungsfunktion sich aber nicht auf den Gesetzesvollzug beschränkt, sondern auf die Beratung von Grundsatzfragen des betreffenden Sachgebietes erstreckt und deren Voten an die Ressortspitze als politisches Führungsorgan gerichtet sind.

So hat der nach § 9 Raumordnungsgesetz gebildete Beirat für Raumordnung die Aufgabe, den für die Raumordnung zuständigen Bundesminister in Grundsatzfragen der Raumordnung zu beraten.

Die Einbeziehung eines solchen Gremiums erscheint auch unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit dem hier vorausgesetzten Begriff des Sachverständigengremiums problematisch. Die Berufung der Sachverständigen des Beirats für Raumordnung insbesondere aus den Bereichen der Wissenschaft, der Landesplanung, des Städtebaus, der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgt "im Benehmen mit den zuständigen Spitzenverbänden".

Hier handelt es sich also mehr um ein Kontaktgremium, in dem die betroffenen und interessierten Verbände durch sachverständige Vertreter repräsentiert sind.

Ähnlich verhält es sich bei dem auf gesetzlicher Grundlage gebildeten Sozialbeirat, dem neben drei Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern und einem Vertreter der Bundesbank acht Vertreter der Verbände der Versicherten und der Arbeitgeber angehören. Auch mit dieser Zusammensetzung ist der Begriff des Sachverständigengremiums insoweit nicht vereinbar, als hier die gesellschaftliche Repräsentation gegenüber dem interessenunabhängigen Sachverstand überwiegt. Es wurde zu Recht darauf hingewiesen, daß der für alle Beiratsmitglieder geltende Grundsatz des "freien Mandats" diesen nicht zu einem interessenneutralen Sachverständigengremium macht ¹⁾. Dennoch soll im Rahmen dieser Untersuchung der Typus des auf gesetzlicher Grundlage errichteten, durch paritätische Interessenvertretung gekennzeichneten Beirats nicht ganz außer Acht bleiben, weil in der allgemeinen Diskussion über die Beiräte und deren Einwirkung auf die Staatsleitung diese unterschiedliche Struktur der Mitgliedschaft nicht hinreichend beachtet wird. Darauf wird speziell im Fall des Sozialbeirats noch zurückzukommen sein.

Die Zuordnung als Sachverständigengremium macht dort keine begrifflichen Schwierigkeiten, wo zur Errichtung des Gremiums ein gesondertes Gesetz erlassen wird oder doch der vom Gesetz angestrebte Zweck auf die Mitwirkung eines solchen Gremiums angelegt ist.

So war im Gesetz über eine Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 31.12.1960 (BGBl. 1961 I S. 9) in § 2 bestimmt, daß das die Untersuchung durchführende Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft in wissenschaftlichen und methodischen Fragen von einer Kommission beraten werde, die aus

1) BÖCKENFÜRDE, Organisationsgewalt, aaO. S. 254 N. 41

sechs Hochschullehrern und sechs weiteren Mitgliedern bestehen sollte. Grund für die Beauftragung des Bundesamtes mit der sog. Konzentrations-Enquete war, daß das Gesetz spezielle Untersuchungsbefugnisse (Auskunftsberechtigungen nach § 3) vorsah, deren Ausübung als hoheitliche Tätigkeit einer Behörde vorbehalten bleiben sollte ¹⁾. Der Entwurf zu diesem Gesetz war von der Bundesregierung auf ein entsprechendes Ersuchen des Bundestages eingebracht worden (BT-Drs. III/1884). Das Ergebnis der auf zwei Jahre befristeten Untersuchung wurde dem Bundestag in einem Bericht zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung am 5.6.1964 zugeleitet (BT-Drs. IV/2320 mit Anlageband).

In ähnlicher Weise war das Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1.8.1961 (BGBl. I S. 1109) auf die Mitarbeit einer Sachverständigenkommission abgestellt.

Die Durchführung der Untersuchung oblag der Bundesregierung, die hierzu eine Sachverständigenkommission zu bilden hatte (§§ 2 ff.). Dem Gesetz lag ein entsprechender Entwurf der CDU/CSU-Fraktion zugrunde, der in nahezu unveränderter Form angenommen wurde ²⁾. Der Bericht der Sachverständigenkommission wurde am 25.8.1964 fertiggestellt und dem Bundestag durch die Bundesregierung mit deren Stellungnahme zugeleitet ³⁾.

Durch das Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 ⁴⁾ wurde das wohl bekannteste Sachverständigengremium ins Leben gerufen:

1) Amtliche Begründung des Entwurfs zu § 2 (BT-Drs. III/1884).

2) (BT-Drs. III/2628 und III/2880; Sten.Ber.3.WP. 165. Sitzg. S.9656 (A)).

3) (BT-Drs. IV/2661 und IV/3602).

4) BGBl. I S. 685; in der geänderten Fassung des Gesetzes vom 8.11.1966 (BGBl. I S. 633), sowie durch Änderung durch § 31 StabG v. 8.6.1967 (BGBl. I S. 582).

"Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet" (§ 1 Abs. 1 SRG).

Ein näheres Eingehen auf die außergewöhnliche Stellung dieses Sachverständigenrates bleibt einer gesonderten Betrachtung im 2. Teil vorbehalten; an dieser Stelle soll nur die Entstehungsgeschichte des Gesetzes kurz aufgezeigt werden. Der Gesetzentwurf wurde durch die Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP eingebracht ¹⁾. Nach Beratung im Wirtschaftsausschuß des Bundestages, die vor allem die Gewährleistung der Unabhängigkeit und das Verhältnis des Sachverständigenrates zur politischen Entscheidungsfreiheit betraf ²⁾, wurde das Gesetz in der vom Wirtschaftsausschuß vorgeschlagenen Fassung einstimmig angenommen ³⁾. Seit 1964 werden die jährlich zu erstellenden Gutachten des Sachverständigenrates mit der Stellungnahme der Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt ⁴⁾. Gemäß § 6 Abs. 2 SRG hat der Sachverständigenrat zu aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährden, zusätzliche Gutachten (Sondergutachten) zu erstatten ⁵⁾.

1) BT-Drs. IV/540

2) Schriftl. Bericht des Wirtschaftsausschusses über den Gesetzentwurf (BT-Drs. IV/1320).

3) Sten.Ber. 4.WP. 81.Sitzg. S.3948. Der Bundesrat hat ohne Berichterstattung und Aussprache auf einen Antrag gem. Art. 77 Abs. 2 GG verzichtet (BR. Sten. Ber. 260.Sitzg. S.157(A)).

4) Zu dieser Stellungnahme ist die Bundesregierung gem. § 6 Abs. 1 Satz 3 verpflichtet. In ihr sind die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen darzulegen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht (Satz 4). Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) ist diese Stellungnahme Bestandteil des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 StabG). Demgemäß wurde erstmals zum Jahresgutachten 1967 (BT-Drs. V/2310) im Jahreswirtschaftsbericht 1968 (BT-Drs. V/2511) Stellung genommen.

4. Vereinbarung zwischen Bund und Ländern

Als letzte Kategorie sind die aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern eingesetzten Sachverständigengremien vorzustellen. Derartige Vereinbarungen bildeten die Grundlage für die Einsetzung des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, des Bildungsrats, des Wissenschaftsrats sowie der Finanzreform-Kommission.

Zwei dieser Gremien, der Bildungsrat und der Wissenschaftsrat, bilden nach ihrer Mitgliedschaft und Organisation eine besondere Form der Koordination von Sachverstand und Politik. Beiden Gremien gehören nämlich außer den Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis die in einer Regierungskommission (Bildungsrat) bzw. Verwaltungskommission (Wissenschaftsrat) zusammengefaßten Vertreter des Bundes und der Länder an. Dieses Zusammenwirken soll gewährleisten, daß die fachlich-wissenschaftlichen Erkenntnisse der Sachverständigen sogleich auf ihre praktische Durchführbarkeit geprüft und den politischen Möglichkeiten angepaßt werden. Da in der Bildungskommission bzw. der Wissenschaftlichen Kommission unabhängige, sachkundige Persönlichkeiten vertreten sind, erfüllen Bildungsrat und Wissenschaftsrat insoweit die Funktion von Sachverständigengremien im hier vorausgesetzten Sinn; sie werden daher in die Untersuchung einbezogen, ungeachtet der Tatsache, daß in ihnen auch die von Bund und Ländern entsandten Mitglieder vertreten sind.

Der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, der von 1953 bis 1965 als beratendes Gremium für Fragen der Bildungspolitik bestand, wurde durch eine Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern und den Kultusministern der

Fortsetzung der Fußnoten von Seite 25

- 5) Bisher hat der Sachverständigenrat aus derartigem Anlaß im März 1967, im Juli 1968, im Juni, September und Oktober 1969, im Mai 1970 und im Mai 1971 Sondergutachten erstattet.

Länder ins Leben gerufen. Dem Abschluß dieser Vereinbarung war ein parlamentarisches Ersuchen vorausgegangen ¹⁾, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, im Zusammenwirken mit den zuständigen Stellen der Länder zur Förderung des deutschen Bildungs- und Erziehungswesens einen Beirat von Sachkundigen zu bilden, der dem Gesetzgeber und der Verwaltung seine gutachtliche Mitarbeit zur Verfügung stellen sollte. In das Gremium wurden ausschließlich unabhängige Sachverständige berufen. Bis zu seiner Ablösung durch den Bildungsrat hat der Ausschuß fortlaufend Gutachten und Empfehlungen erarbeitet ²⁾.

Die Errichtung des Bildungsrats, der die Arbeit des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen wirkungsvoller fortsetzen sollte ³⁾, wurde am 15.7.1965 zwischen Bund und Ländern vereinbart. Auch dieser Vereinbarung über die Einsetzung des Gremiums war ein parlamentarisches Ersuchen an die Bundesregierung vorausgegangen, mit den Ländern ein Verwaltungsabkommen über einen Bildungsrat abzuschließen, der die Voraussetzungen für eine umfassende Bildungsplanung schaffen sollte ⁴⁾.

1) BT-Drs. I/3038; I/3258; I/4285; Sten.Ber. 1.WP. 206. Sitzg. S. 8899(A)

2) Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen. Empfehlungen und Gutachten. Gesamtausgabe Stuttgart 1966.

3) Die Überzeugung von der Notwendigkeit einer umfassenden, gemeinsam von Bund und Ländern getragenen Bildungsplanung durch die Berufung einer geeigneten Institution entstand insbesondere unter dem Eindruck der Veröffentlichung Georg PICHTS, Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten u. Freiburg i.Br. 1964.

4) Antrag der Fraktionen CDU/CSU u. FDP vom 12.10.1964 BT-Drs. IV/2601; Sten.Ber. 4.WP. 151.Sitzg. S. 7431(C).

Der Bildungsrat besteht aus der Bildungs- und der Regierungskommission, denen je 18 Mitglieder angehören. In der Regierungskommission sind die Kultusminister der Länder vertreten. Die Bildungskommission soll nach dem Abkommen Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen entwerfen ¹⁾. Ihr ist damit die Aufgabe der langfristigen Bedarfs-, Struktur- und Entwicklungsplanung auf allen Stufen des Bildungswesens zugesprochen. Die Bildungskommission soll ihre Pläne und Vorschläge jeweils der Regierungskommission, die ihre praktische Verwirklichung prüft, vorlegen, bevor sie zur Veröffentlichung gelangen ²⁾.

Eine weitere Form der institutionellen Beteiligung des Bundes auf dem Gebiet der Kulturpolitik erfolgte durch die Berufung des Wissenschaftsrates. Der Wissenschaftsrat wurde aufgrund eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern vom 5.9.1957 errichtet ³⁾; er konstituierte sich am 6.2.1958.

1) Art. 2 des Abkommens über den Bildungsrat:

1. Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, die den Erfordernissen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens entsprechen und den künftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen berücksichtigen;
 2. Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen und den Finanzbedarf zu berechnen;
 3. Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens auszusprechen.
- 2) Inzwischen liegen die bisherigen Empfehlungen der Bildungskommission gesammelt vor: Deutscher Bildungsrat. Empfehlungen der Bildungskommission. 1967-1969. Stuttgart 1970.
- 3) GMBL. 1957 S. 553; zuletzt verlängert durch Abkommen vom 26.8.1968 (GMBL. 1969 S. 133).

Der Wissenschaftsrat besteht aus einer Wissenschaftlichen Kommission und einer Verwaltungskommission. Der Wissenschaftlichen Kommission gehören 22 vom Bundespräsidenten berufene Wissenschaftler oder anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an. Die Verwaltungskommission besteht aus sechs von der Bundesregierung und elf von den Landesregierungen entsandten Mitgliedern.

Aufgabe des Wissenschaftsrats ist im umfassenden Sinn die Planung und Koordinierung der Wissenschaftsförderung ¹⁾. Die Empfehlungen des Wissenschaftsrats sollen von der Bundesregierung und den Landesregierungen bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten berücksichtigt werden ²⁾. Die Vorbereitung der Empfehlungen, die von der Vollversammlung beschlossen werden, erfolgt durch die Wissenschaftliche Kommission unter fachlichen und wissenschaftlichen, durch die Verwaltungskommission unter verwaltungsmäßigen und finanziellen Gesichtspunkten. Den Empfehlungen des Wissenschaftsrats kommt auf Grund der Mitwirkung von Bund und Ländern eine sehr maßgebliche Bedeutung zu. So wurden seine 1960 veröffentlichten "Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen" bis heute weitgehend erfüllt.

1) Art. 2 des Abkommens:

Der Wissenschaftsrat hat die Aufgabe,

1. auf der Grundlage der von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit aufgestellten Pläne einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaften zu erarbeiten und hierbei die Pläne des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen. Hierbei sind die Schwerpunkte und Dringlichkeitsstufen zu bezeichnen;
2. jährlich ein Dringlichkeitsprogramm aufzustellen;
3. Empfehlungen für die Verwendung derjenigen Mittel zu geben, die in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder für die Förderung der Wissenschaft verfügbar sind.

2) Art. 3 des Abkommens.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch die Kommission für die Finanzreform zu nennen, deren Einsetzung nach einem Vorschlag des Bundesfinanzministers auf der gemeinsamen Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder am 20.3.1964 vereinbart wurde. Die fünfköpfige Kommission unabhängiger Sachverständiger unter ihrem Vorsitzenden TROEGER hatte den Auftrag, zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform ein Gutachten zu erstatten. Es wurde am 10.2.1966 den Auftraggebern übergeben und anschließend veröffentlicht ¹⁾. Dem Bundestag wurde es offiziell nicht zugeleitet, die Abgeordneten erhielten es aber ausgehändigt. Auf die vorangegangene parlamentarische Initiative in dieser Sache wurde schon hingewiesen ²⁾.

Auf der Grundlage dieses Kommissionsgutachtens legte die Bundesregierung im Mai 1968 den Entwurf eines verfassungsändernden Finanzreformgesetzes vor ³⁾, der nach einem wechselreichen Gesetzgebungsverfahren in drei Änderungsgesetzen zum Grundgesetz vom 12.5.1969 seinen Niederschlag gefunden hat.

-
- 1) Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966.
 - 2) Siehe oben S. 21 Anm. 1; Antrag der SPD-Fraktion betr. Einsetzung einer Expertenkommission zur Vorbereitung der Finanzreform - BT-Drs. IV/68; Sten.Ber. 4.WP. 9.Sitzg. S. 177(B).
 - 3) BR-Drs. 138/68.

2. TEIL: DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE BEWERTUNG DER EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN

Die Einsetzung von Sachverständigengremien ist, wie die kursorische Darstellung der faktischen Gegebenheiten gezeigt hat, eine durchaus geläufige Erscheinung des politischen Lebens. Nur in Ausnahmefällen wurde diese Übung kritisiert oder in Frage gestellt, aber auch dann eher aus politischen Erwägungen als aus rechtlichen Bedenken ¹⁾. Angesichts dieser Geläufigkeit der Übung mag zunächst der Versuch einer verfassungsrechtlichen Bewertung erstaunlich erscheinen, da weder aus aktuellem Anlaß noch aus praktischem Bedürfnis eine derartige Fragestellung sich aufdrängt. Demgegenüber ist zur Rechtfertigung dieses Vorhabens vorzuschicken, daß auch die unproblematisch erscheinenden Verfahrensweisen der politischen Praxis ihr verfassungsrechtliches Gewicht haben, weil sie zwar ohne normative Berührungspunkte, aber kraft ihrer Faktizität die Verfassungswirklichkeit mitbestimmen.

Die verfassungsrechtliche Untersuchung der Einsetzung von Sachverständigengremien schließt sich an die Einteilung an, die im 1. Teil für den Aspekt ihres tatsächlichen Zustandekommens maßgebend war. Dabei wird der Schwerpunkt auf den beiden Kategorien liegen, die dadurch bestimmt sind, daß

1. die Einsetzung aufgrund eines Ersuchens des Bundestages erfolgt,
2. kraft Gesetzes die Einsetzung von Sachverständigengremien angeordnet wird.

1) Vgl. Kritik der FDP an der zunehmenden Zahl von Beratergremien der Bundesregierung, die nur deshalb berufen würden, um schwierige Angelegenheiten aufzuschieben (Südd. Zeitung vom 9.8.1968); vgl. auch die kritische Fragestellung der Kleinen Anfrage betr. Beratungsgremien in und bei den Regierungsressorts (BT-Drs. V/4137).

Die Einsetzung im Bereich der Regierung, die sich positivrechtlich zwanglos dem Bereich der Organisationsgewalt zuordnen läßt, gibt darüber hinausgehend Veranlassung, das grundsätzliche Verhältnis von sachverständiger Beratung zu politischen und administrativen Entscheidungsprozessen zu erörtern.

Einer vielfältigen Differenzierung bedürfte die zuletzt zu behandelnde Form der Einsetzung aufgrund von Bund-Länder-Abkommen. Indes muß in diesem Bereich auf eine umfassende Würdigung verzichtet werden, da eine solche notwendigerweise die Einbeziehung des gesamten Fragenkomplexes der Bundesstaatlichkeit voraussetzte. Im Rahmen dieser Arbeit muß es daher mit der fragmentarischen Betrachtung der Fragen, die sich unmittelbar aus der Tatsache des Abschlusses von Verwaltungsabkommen dieses Inhalts ergeben, sein Bewenden haben.

I. DIE EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN IM BEREICH DER REGIERUNG

1. Grundlagen und Motive der Berufung

a) Ergänzung der Sachkunde der Ministerialbürokratie

Als geeigneter Anknüpfungspunkt für eine verfassungsrechtliche Bewertung der Einsetzung von Sachverständigengremien - dies nicht nur im Bereich der Regierung - bietet sich die Frage nach den Grundlagen und Motiven ihrer Berufung an.

Soweit es sich um Beiräte nach § 62 GGO I handelt, läßt sich diese Bestimmung nicht weiter über die Voraussetzungen ihrer Einsetzung aus. Sie regelt lediglich, daß derartige Beiräte nur für Arbeitsgebiete von größerer Bedeutung gebildet werden sollen. Es wird also vorausgesetzt, daß bei den Bundesministerien ein entsprechendes Bedürfnis für die

Heranziehung von sachverständigen, beratenden Gremien besteht. Das ist in Anbetracht der im interventionistischen Sozialstaat sich stetig weiter ausbreitenden Ressorttätigkeit nicht weiter verwunderlich. Mit der Ausweitung der administrativen und politischen Aufgaben geht deren Komplikation einher. Der Bedarf an Daten und Informationen, an neuen Methoden der Planung, Analyse und Prognose ist in ständigem Anwachsen begriffen ¹⁾.

Diese Ausdehnung macht die Hinzuziehung von Experten erforderlich, weil die anfallenden Aufgaben spezielle Kenntnisse in einem Maße voraussetzen, das von den Beamten der Ministerien nicht erbracht werden kann. Die Notwendigkeit zumindest einer Ergänzung der ministeriellen Sachkunde durch den nichtbeamteten, der Praxis vielfach näherstehenden Sachverstand ist die wesentliche Motivation für die Heranziehung der Beiräte ²⁾.

1) Vgl. hierzu KÖLBLE, Sachverstand und Verantwortung im Hinblick auf die Aufgabenkomplikation in der Ministerialverwaltung; MEINHOLD, Fachliche Ergänzung des behördlichen Sachverständes; in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30 (1966); HENNIS, Rat und Beratung im modernen Staat, aaO. S. 79.

2) Vgl. hierzu neuestens FRIEDRICH, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, aaO. Die soziologisch orientierte, auf einer Befragung von Ministerialbeamten basierende Untersuchung kommt hinsichtlich der Motivation für die Heranziehung wissenschaftlicher Beratung zu dem Ergebnis, daß unter der fachlichen Zwecksetzung die sog. Hilfs- und Ergänzungsfunktion (Bereitstellung von Informationen, Erstellung von Analysen) gegenüber allen anderen Beweggründen überwiegt (S. 136 ff.).

Der Informationswert dieser Untersuchung wird allerdings durch die angewandte Methode eingeschränkt, die sich ausschließlich auf die subjektive Einschätzung der befragten Ministerialbeamten stützt.

Ähnliche Erwägungen liegen zumeist der Heranziehung von unständigen Sachverständigengremien (Kommissionen) bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben zugrunde. Auch hier soll die Beratung durch Sachverständige außerhalb der Ressorts gewonnen werden, um die Ministerialbürokratie sowohl in der Kenntnis der tatsächlichen Gegebenheiten als auch in der Vorstellung der rechtlichen Gestaltung in ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten zu unterstützen.

b) Integration der Interessen

Ein anderes wichtiges Motiv bei der Einberufung von Gremien im Bereich der Regierung ist die damit ermöglichte Repräsentation und Integration von Interessengruppen. Dies gilt für die Beiräte und die ad-hoc-Kommissionen. Bei der Berufung dieser beiden Gruppen von Sachverständigengremien ist häufig - wie sich in der jeweiligen Zusammensetzung ausdrückt - nicht nur die wissenschaftlich-fachliche Komplementierung des ministeriellen Sachverständs, sondern auch die interessenmäßige Repräsentation ein bestimmender Faktor.

Die interessenbezogene Auswahl der Mitglieder hat ihren Grund nicht nur darin, daß die nach ihrer fachlichen Qualifikation in Frage kommenden Personen beruflich oder persönlich einer Interessengruppe nahestehen oder für eine spezielle Materie interessenunabhängige Wissenschaftler nicht zur Verfügung stehen. Vielmehr bietet sich ein solches interessenmäßig orientiertes Gremium als geeignetes Regulativ für die verschiedenen, an dem konkreten Thema beteiligten Interessen an ¹⁾.

1) FRIEDRICH aao. läßt das Motiv der Interessenrepräsentation bei seiner Befragung gänzlich außer Betracht. Seine Erhebung stellt allein auf die "wissenschaftlichen Beratungsgremien" der Ressorts ab und klammert den Typus der sog. gemischten Beiräte aus. Das bedeutet nicht nur eine Verkürzung auf den kleinen Kreis der Beiräte, die sich ausschließlich aus Wissenschaftlern zusammensetzen,

Hinsichtlich der Beiräte geht § 62 Abs. 3 GGO I zwar von der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit auch der Mitglieder aus, die von Organisationen kommen, aber dies schließt kaum aus, daß die von ihnen erwartete Stellungnahme "nach bester Überzeugung" aus dem Blickwinkel ihres jeweiligen Interessenbereichs abgegeben wird.

Was die Tätigkeit von Sachverständigen-Kommissionen zur Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben betrifft, so ist auch hier die Koordinierung und Klärung der Interessen ein relevantes Motiv. Außerdem erübrigt dieses Verfahren die sonst erforderliche, in § 23 GGO II vorgesehene Fühlungnahme mit den beteiligten Fachkreisen bei der Vorbereitung von Gesetzen, die sich in der Praxis nicht nur auf die "Beschaffung von Unterlagen" (§ 23 Abs. 1 GGO II) beschränkt.

So waren in der im März 1968 eingesetzten Börsenreformkommission - "ein Gremium unabhängiger Sachverständiger, das das Ministerium für Wirtschaft bei der Vorbereitung einer Börsenreform gutachtlich unterstützen soll" - die Interessen der Banken, der Aktiengesellschaften und der Kleinaktionäre durch entsprechende Mitglieder vertreten ¹⁾.

Fortsetzung der Fußnote 1) von Seite 34

sondern auch eine allzu formalistische Abgrenzung von wissenschaftlicher und interessenbezogener Beratungstätigkeit. Daß dies in der Praxis anders aussieht, beweist das Beispiel des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Obwohl es sich hier nach der Zusammensetzung um ein wissenschaftliches Gremium handelt, hat sich die Übung entwickelt, daß je ein Mitglied den Gewerkschaften und den Unternehmensverbänden nahesteht und nach vorheriger Abstimmung mit diesen Organisationen berufen wird. Deutlich erkennbar war diese Tendenz bei der Nachfolgeberufung im Herbst 1970 (vgl. Südd. Zeitung vom 29.7. und 31.10.1970).

1) Mitteilung des BMW vom 14.2.1969

c) Sonstige Beweggründe

Außer den bisher aufgeführten gibt es eine Vielzahl weiterer Motive, die bei der Beratung der Regierung durch Sachverständigengremien eine Rolle spielen. Als Abgrenzung zu den fachlichen Funktionen werden sie verschiedentlich als politische Aspekte der Beratung zusammengefaßt ¹⁾. Eine strikte Unterscheidung läßt sich kaum treffen, vielmehr handelt es sich um Erwägungen, die eine mehr oder minder erhebliche Komponente der sachbezogenen Gründe bilden ²⁾. Schlagwortartig seien genannt die Funktion der Bestätigung und Aufwertung der politischen Entscheidungen der Regierung und ihrer einzelnen Ressorts. Die politische Nutzenanwendung besteht dann vorwiegend darin, daß die fachlich abgesicherte Entscheidung - beispielsweise einer Gesetzesvorlage - leichter in den Verhandlungen der Fraktionen, Arbeitskreise, Parlamentsausschüsse, sowie Verbänden und der Öffentlichkeit gegenüber zu vertreten ist.

Ferner dient die Autorität wissenschaftlicher Gutachten dem Ausgleich unterschiedlicher Interessen innerhalb der einzelnen Ressorts, speziell innerhalb einer Koalitionsregierung.

Vereinzelte hat es den Anschein, als stehe die durch Einsetzung einer Expertenkommission erreichte Verzögerung oder Verhinderung einer Entscheidung im Vordergrund der Motivationsskala ³⁾.

1) SCHELSKY, Wissenschaftliche Experten und politische Praxis, aaO. S. 9 ff.

2) Instrukтив insoweit die Umfrage unter Ministerialbeamten bei FRIEDRICH aaO. S. 161 ff.

3) In polemischer Zuspitzung hat der frühere Bundesminister des Innern, HÖCHERL, dies so formuliert: "Die meisten Kommissionen haben die Aufgabe, ein Staatsbegräbnis erster Klasse vorzubereiten" (BT. Sten. Ber. 4. WP. 94. Sitzg. S. 4332(B)).

2. Aufgaben und Funktion der Gremien

Die Aufgabe der im Bereich der Regierung eingesetzten Sachverständigengremien ergibt sich im wesentlichen aus dem Vorangehenden: die gutachtliche Unterstützung der Regierung, insbesondere der Ministerialbürokratie in den Bereichen, in denen dies aus fachlichen, interessenmäßigen und sonstigen Gründen angezeigt ist ¹⁾.

Die Beiräte erfüllen ihre Aufgabe durch die laufende Beratung der Ressorts in bestimmten Sachgebieten, die eine ständige Verbindung mit der Wissenschaft und Praxis erforderlich machen, beispielsweise in den Bereichen der Raumordnung, des Städtebaus, des Gesundheitswesens, der Datenverarbeitung und auf vielen anderen Gebieten. Die wissenschaftlichen Beiräte haben vornehmlich die Aufgabe, die Grundsatzaufteilungen bzw. -referate der Ressorts zu beraten und mit der wissenschaftlichen Theorie zu konfrontieren.

Bei den Kommissionen, die zur Vorbereitung legislativer Vorhaben eingesetzt werden, liegt das Schwergewicht ihrer Aufgabe in der Erarbeitung der Grundlagen, insbesondere der Zusammenstellung und Aufbereitung des Tatsachenmaterials, teils auch in der Konzeption der gesetzlichen Gestaltung.

Zuweilen besteht die Funktion der Gremien - wie schon angedeutet - allerdings auch lediglich darin, der Regierung die Möglichkeit zu eröffnen, die Inangriffnahme politisch umstrittener Gesetzgebungsmaßnahmen unter Berufung auf die noch nicht abgeschlossene Tätigkeit der mit diesem Thema befaßten Kommission zu vermeiden oder doch hinauszuschieben. Der Eindruck, daß dieser Verzögerungseffekt die

1) Auf die Tatsache, daß die Ministerien gerade in ihrer Funktion als Hilfseinrichtungen der Regierung ihrerseits der ergänzenden Beratung durch nicht in den staatlichen Bereich integrierte Sachverständige und wissenschaftliche Institutionen bedürfen, macht KÖLBLE aufmerksam, in: Ministerialverwaltung im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Grundgesetzes. DÖV 1969, S. 25 ff. (S. 36).

eigentliche Funktion eines Gremiums bilden kann, drängte sich bei der Berufung der Mitbestimmungskommission auf ¹⁾. Im Fall der im Juni 1964 von der Bundesregierung berufenen Sozialenquete-Kommission, die mit einem Gutachten über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik beauftragt war, haben sich deren Mitglieder ausdrücklich dagegen verwahrt, "daß ihre wissenschaftliche Tätigkeit als Vorwand dazu benutzt werde, um Fragen, die der laufenden und praktischen Arbeit angehören, unter Hinweis auf die Ergebnisse der Sozialenquete zurückzustellen" ²⁾.

3. Effizienz der Gremien

Die Frage nach der Funktion der Gremien im Bereich der Regierung impliziert die Frage nach der Effektivität der Beratungstätigkeit, insbesondere die Einflußnahme auf die Entscheidungen der Regierungsorgane. Ihre Beantwortung berührt den diffizilen und komplexen Bereich der Zurechnung des Einflusses der Beratung auf die politischen und administrativen Entscheidungen.

Der Mangel an empirischen Untersuchungen, die sich eingehend mit der Wirksamkeit einzelner Gremien befaßten, läßt eine konkrete Aussage nicht zu. Gewisse Rückschlüsse können in den Fällen gezogen

1) In der Regierungserklärung vom 13.12.1966 wurde die Berufung einer Kommission unabhängiger Sachverständiger angekündigt, die "die bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung als Grundlage weiterer Überlegungen auswerten" sollte. Erst im November 1967 wurde der entsprechende Kabinettsbeschluß gefaßt und im Januar 1968 konnte die aus 9 Professoren bestehende Kommission, der je drei Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände als Berater zugeteilt wurden, ihre Arbeit schließlich aufnehmen. Da während der Tätigkeit der Kommission "die Grundlagen für weitere Überlegungen fehlten", mußte man hinter der verzögerten Berufung der mit einem vagen Thema beauftragten Kommission die Absicht vermuten, daß eine Gesetzesinitiative in Sachen Mitbestimmung während der laufenden Legislaturperiode vermieden werden sollte.

2) Bulletin Nr. 182/S. 1677 vom 10.12.1964

werden, in denen es zur Veröffentlichung der Einzelgutachten kommt und insoweit ein Vergleich mit den Maßnahmen der Regierung und ihrer Ressorts möglich ist. Auch aus der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Voten der Sachverständigengremien ergeben sich in beschränktem Maße Aufschlüsse über die Wirksamkeit der Beratungstätigkeit.

Der Aussagewert derartiger Vergleiche ist indes recht beschränkt, weil er nicht die Komplexität des Entscheidungsprozesses berücksichtigt, dem beispielsweise ein Gesetzentwurf unterliegt, der schließlich nach Abstimmung mit den beteiligten Ressorts, den Parteigremien und den Verbänden als Regierungsentwurf beim Bundestag eingebracht wird.

Bei der Mehrzahl der Beiräte, die nur vereinzelt ihre Stellungnahmen publizieren oder in sonstiger Weise an die Öffentlichkeit treten, fehlen selbst diese beschränkt aussagefähigen Indizien einer Erfolgskontrolle. Hier können lediglich Vermutungen angestellt werden.

Generell ist die Tendenz zu beobachten, daß die Regierung jeden Anschein einer unveränderten Übernahme der Empfehlungen der Sachverständigen vermeidet. Die Regierung ist vielmehr verständlicherweise bemüht, ihre politische Entscheidungsfreiheit gegenüber unverbindlicher Beratung durch die Gremien herauszustellen.

Im Einzelfall kann gelegentlich eine gewisse Festlegung für oder wider das Votum der Sachverständigen konstatiert werden, wenn deren Empfehlung zu einer Auseinandersetzung innerhalb der Bundesregierung führt und diese coram publico ausgetragen wird ¹⁾.

1) So bildete das 1968 veröffentlichte Gutachten der Kommission zur Untersuchung der Konzentration im deutschen Pressewesen (Günther-Kommission) Anlaß zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten darüber, wieweit diesen Empfehlungen - insbesondere den dort genannten Maßstäben für eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Pressefreiheit - zu folgen sei oder nicht.

Insbesondere bietet sich bei unterschiedlichen Ressortinteressen oder koalitionspolitischen Interessenkonflikten die Bezugnahme auf die Ansichten der Sachverständigen an, um die Divergenz in grundsätzlichen Fragen auf die Ebene sachorientierter Auseinandersetzung zu reduzieren und den Anschein einer politischen Kontroverse zu vermeiden (Versachlichungs- und Schlichtungsfunktion).

Im ganzen geben diese vereinzeltten Beobachtungen kein aussagekräftiges Bild von der Effektivität der Sachverständigengremien. Zutreffen dürfte lediglich die allgemeine Feststellung, daß deren Einfluß in dem Maße wächst, in dem es sich um spezielle Beratung fachlicher Probleme, vor allem im naturwissenschaftlich-technischen Bereich handelt; daß andererseits der Erfolgsgrad abnimmt oder eine Effizienz gänzlich fehlt, wo die politische Relevanz bei der Lösung der Sachfragen im Vordergrund steht. Hier besteht der Effekt allenfalls in der fachlichen Absicherung und Fundierung der Entscheidung, wird also zum Instrument vorgefaßter Disposition, nicht zum entscheidungserheblichen Moment.

Fragwürdig erscheint namentlich die Vorstellung, daß sich der Entscheidungsspielraum infolge einer zwingenden Sachgesetzlichkeit so sehr verengt, daß ein Abweichen von den Empfehlungen der Sachverständigen kaum möglich erscheine. Der Begriff der "zwingenden Sachgesetzlichkeit" steht unter dem Vorbehalt, daß nur selten eine Entscheidung jeglichen politischen Charakters entbehrt, wenn auch prima facie der Eindruck entstehen kann, daß in einer bestimmten Frage allein sachbezogene Motive von Gewicht sein können.

Dies mag zutreffen in Angelegenheiten, die einen speziell wissenschaftlich-technischen Zuschnitt haben, wobei sich die Regierung in die Lage des Richters versetzt sieht, der sich mangels eigener Kenntnisse das Gutachten des wissenschaftlich qualifizierten Sachverständigen zu eigen machen

und seiner Entscheidung zugrunde legen wird. Aber selbst in diesen Fällen wird das in den Ministerien zur Verfügung stehende Fachwissen zumindest eine kritische Beurteilung der Sachverständigengutachten in sachlicher und methodischer Hinsicht ermöglichen, ebenso wie die Ministerialbürokratie durchaus in der Lage ist, durch Freistellung qualifizierter Kräfte von den laufenden Dienstgeschäften eigene Untersuchungen anzustellen, die mit den Sachverständigengutachten vergleichbar sind ¹⁾.

4. Bewertung der Einsetzung als Akt der administrativen Organisationsgewalt

Die obige Darstellung der Berufungsmotive, der Funktion und Wirksamkeit der im Bereich der Regierung eingesetzten Sachverständigengremien wirft zunächst die Frage auf, ob die Akte der Einsetzung auf der Ebene des Verwaltungsrechts oder der des Verfassungsrechts liegen - konkreter, ob es sich um administrative Anordnungen oder Regierungsakte der Exekutive handelt. Die Abgrenzung des Regierungsakts als Maßnahme, die die Exekutive in Ausübung ihrer Regierungsgewalt anordnet, bestimmt sich gegenüber der administrativen Tätigkeit nach dem politischen Gewicht, das dieser Maßnahme zukommt ²⁾. Das hat auch für die Bewertung der Einsetzung von Sachverständigengremien zu gelten.

-
- 1) Z.B. die vom Bundeswirtschaftsministerium erstellte Wettbewerbsuntersuchung im Kreditgewerbe, die vor allem das Wettbewerbsverhältnis zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten analysierte. Die im November 1968 abgeschlossene Enquete beanspruchte allerdings acht Jahre.
 - 2) SMEND, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, aaO. S. 68 ff. (79); SCHEUNER, Der Bereich der Regierung, aaO. S. 253 ff.; Johannes HECKEL, HdbDStR II, S. 388 f.

a) Ständige Beiräte der Ressorts

Für die Gruppe der Beiräte, die die Bundesministerien nach § 62 GGO I zu ihrer ständigen Beratung eingerichtet haben, steht der administrative Charakter im Vordergrund. Die vornehmliche Tätigkeit dieser Beiräte besteht in der wissenschaftlichen und fachlichen Beratung bei der laufenden Tätigkeit der Ressorts.

Die Aufgabe der Beiräte beschränkt sich darauf, Rat zu erteilen und Stellungnahmen abzugeben. Sie haben keine Kompetenz im positiv-rechtlichen Sinn, ihnen ist keine Hoheitsgewalt verliehen. Die Funktion der Beratung ist im Verhältnis zum beauftragenden Ressort dadurch charakterisiert, daß den Gutachten der Beiräte auch ministeriumsintern keine Rechtsverbindlichkeit zukommt und die gutachtlichen Stellungnahmen die ministerielle Entscheidungsfreiheit nicht tangieren.

Aus dieser Kennzeichnung folgt notwendig die Feststellung, daß es sich bei der Berufung der Beiräte durch die Ressorts um Akte handelt, die der rein administrativen Organisationsgewalt zuzurechnen sind. Sie entfalten keine Außenwirkung, sondern stellen ausschließliche Interna der Exekutive dar. Sie unterliegen als solche keinen Einschränkungen und bedürfen keiner besonderen Rechtsgrundlage, weil sie keine Wirkung gegenüber Dritten äußern.

Zur Berufung der Beiräte ist also keine besondere Ermächtigung erforderlich, sondern die verwaltungsinterne Organisationsanordnung ausreichend. Das Recht zur Bildung und Einrichtung der Beiräte ist ein Teil der ministeriellen Organisationsbefugnis, die sich aus der selbständigen Ressortgewalt herleitet ¹⁾.

1) BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt aaO. S. 255; KIPP aaO. S. 514; in diesem Sinn auch LEISNER, BayVBl. 1967, S. 329.

Die ehrenamtliche Tätigkeit der zu Mitgliedern der Beiräte Berufenen gibt diesen Gremien - anders als den durch privat-rechtlichen Dienst- oder Werkvertrag herangezogenen Sachverständigen - zwar einen öffentlichen Charakter, verleiht ihnen aber keine rechtlich erhebliche Stellung. Sie sind daher als Hilfskräfte der Exekutive bei deren administrativer Tätigkeit zu bezeichnen. Ihre Einsetzung erfolgt dementsprechend durch administrative Organisationsakte, die in Form von Verwaltungsanordnungen ergehen.

Die verwaltungsinterne Stellung dieser Beiräte setzt auch der Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes voraus, der in §§ 73-78 nur die Tätigkeit von Ausschüssen, Beiräten und anderen kollegialen Einrichtungen regelt, die "in einem Verwaltungsverfahren tätig werden". Durch diesen Wortlaut des § 73 soll klargestellt werden, daß die diesbezüglichen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht für solche Gremien gelten, die lediglich verwaltungsintern, z.B. zur Beratung von Regierungs- und Verwaltungsstellen tätig werden ¹⁾.

b) Ad-hoc-Kommissionen

Gegenüber den Beiräten, die als ständige Gremien bei den Ressorts errichtet werden, bilden die zur befristeten Mitwirkung bei Reform- und Neuvorhaben berufenen Gremien unabhängiger Sachverständiger aufgrund ihrer andersartigen Zielsetzung eine eigenständige Gruppe ²⁾. Bei der rechtlichen Bewertung der Einsetzung ist dieser unterschiedliche Aufgabenbereich zu berücksichtigen, er führt jedoch zu keinem grundsätzlich anderen Ergebnis.

1) Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVerfG 1963), 2. Aufl. 1968, Einzelbegründung zu § 73, S. 235 f.

2) Siehe oben S. 16 f.

Auch die Berufung dieser ad-hoc-Kommissionen beruht auf dem sich aus der selbständigen Ressortgewalt herleitenden Organisationsrecht der Minister. Eine ausdrückliche Erwähnung dieser Befugnis in der Geschäftsordnung der Bundesministerien, die in ihrem Allgemeinen Teil (GGO I) Organisation und Geschäftsgang regelt, ist daher nicht erforderlich.

KIPP unterscheidet zwischen den durch Verwaltungsverordnung geschaffenen ständigen Beiräten und den durch "sonstige Akte der Exekutive" zu vorübergehenden Zwecken berufenen Kommissionen ¹⁾. Diese Unterscheidung ist sicherlich hinsichtlich der unterschiedlichen Aufgabenstellung berechtigt und wurde unter diesem Gesichtspunkt auch hier vorgenommen. Dagegen erscheint es nicht zwingend, aus den die Beiräte und ad-hoc-Kommissionen konstituierenden Akten eine rechtlich erhebliche Differenzierung zu folgern. Wenn auch die Berufung der Sachverständigen einer formellen Verwaltungsanordnung, wie sie zur Errichtung von Beiräten ergeht, ermangelt, so ist doch auch die Konstituierung der Kommissionen im Sinn des Organisationsrechts ein Ausfluß der ministeriellen Organisationsgewalt ²⁾.

Dem steht nicht entgegen, daß die Kommissionen keinen Weisungen unterworfen, in ihrer Arbeitsweise selbständig und nur an die Zielsetzung und etwaige Fristsetzung des beauftragenden Ministers gebunden sind ³⁾.

Diese mehr formalen, organisationsrechtlichen Aspekte des Einsetzungsmodus treten gegenüber der funktionalen Verschiedenartigkeit beider Gruppen zurück.

1) AaO. S. 514 ff.

2) So wohl auch BÜCKENFÖRDE, Organisationsgewalt aaO. S. 255.

3) So die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesministers der Finanzen anläßlich der 1. Sitzung der Steuerreform-Kommission am 17.12.1968, in: Finanznachrichten, hg. vom BMF, Nr. 46 vom 18.12.1968 (Anhang 1).

Während die Beiräte als Hilfskräfte bei der administrativen Ressorttätigkeit zu kennzeichnen waren, steht bei den ad-hoc-Kommissionen deren Tätigkeit auf dem Vorfeld der Gesetzgebung im Vordergrund. Dazu sei zur Konkretisierung auf die oben (S. 17) genannten Kommissionen und deren Auftrag verwiesen. In nahezu allen Fällen diente die Kommissionsarbeit der Vorbereitung eines Gesetzgebungsvorhabens bzw. einer geplanten Gesetzesreform. Dabei handelte es sich häufig um Materien von grundlegender und weitreichender Bedeutung.

5. Einsetzung als Organisationsakt auf Regierungsebene

Die Frage nach der rechtlichen Stellung von Kommissionen, die mit derart bedeutsamen Themen betraut sind, wäre nur unzureichend beantwortet, wenn man sich mit dem Hinweis auf deren nichthoheitliche, kompetenzlose, lediglich gutachtlich vorbereitende Tätigkeit begnügen wollte. Eine solch formale Betrachtungsweise wäre geeignet, die faktische Bedeutung der Sachverständigen-Kommissionen zu übersehen. Das hiermit angesprochene Problem, inwieweit durch die gutachtliche Tätigkeit der Kommissionen die von der Regierung geplanten Gesetzesvorlagen antizipiert werden, läßt sich nicht abstrakt erörtern. Andererseits fehlen die hierzu erforderlichen empirischen Detailuntersuchungen zur Entstehungsgeschichte einschlägiger Gesetzesvorlagen; sie können auch im Rahmen dieser Untersuchung nicht angestellt werden.

Eine generell bedeutsame Unterscheidung ist allerdings darin zu sehen, ob die Kommissionen von den Ministerien um eine gutachtliche Stellungnahme zu einem thematisch fest umrissenen Fragenkatalog er sucht oder mit der nicht näher begrenzten Erarbeitung von Grundlagen und Leitbildern zu einer bislang gesetzesfreien Materie betraut werden. In Fällen der letzteren Art liegt es nahe, daß bei dem

betreffenden Ressort noch keine oder doch nur eine ungefähre Konzeption zur gesetzlichen Regelung besteht. Dementsprechend können die von den Sachverständigen erarbeiteten Grundlagen und Empfehlungen jedenfalls dann einen nachhaltigen Einfluß ausüben, wenn die Gutachten nach ihrem sachlichen Gehalt und ihrer formalen Geschlossenheit einen überzeugenden Rahmen für eine künftige Regelung abstecken. Daß zuweilen das beauftragende Ressort selbst die Möglichkeit einer solchen, auf der fachlichen Autorität der Gutachten beruhenden Einflußnahme nicht ausschließt, ergibt sich aus verschiedentlichen Stellungnahmen zur Tätigkeit von Sachverständigenkommissionen¹⁾.

Dies gilt natürlich nicht für die schon erwähnten Fälle, in denen die Absicht, eine Gesetzesinitiative der Regierung oder Regierungspartei unter Berufung auf die laufende Tätigkeit der Sachverständigen zu verzögern oder zu vermeiden, das eigentliche Motiv ihrer Berufung ist. Ein solches Vorgehen schließt allerdings nicht aus, daß die Arbeitsergebnisse der Kommissionen schon vor ihrer Übergabe an den Auftraggeber bekannt werden und von der Opposition aufgegriffen werden. Die Auswahl der Mitglieder, deren fachlich-wissenschaftliche Qualifikation eine ideologische Wertbindung ja nicht ausschließt, und die Wahrung der Vertraulichkeit spielen in solchen Fällen eine wichtige Rolle.

-
- 1) So der Bundesminister des Innern in seiner Stellungnahme zur Tätigkeit der Parteienrechtskommission, in: Bulletin Nr. 101/1956, S. 987:
"Die Kommission, die die Grundlage für ein Parteiengesetz erarbeiten soll ... hat in einem wesentlichen Bereich unseres politisch-parlamentarischen Lebens die Wirklichkeit unserer Demokratie zu durchleuchten und festzustellen, was hier als verfassungspolitische Norm, als Rechtsvorschrift und politische Gesittung gelten soll. Der Rang einer Art 'verfassungsgebendes Hilfsorgan' kann ihr bei dem Gewicht des Problems, das sie zu klären hat, nicht abgesprochen werden ... Gerade an der Aufgabenstellung der Kommission zum Parteiengesetz wird deutlich, daß solche Körperschaften wesentliche politische Entscheidungen vorbereiten und auf gesicherte Grundlagen stellen sollen. Das verleiht ihnen einen maßgeblichen politischen Charakter."

Aber selbst wenn das Gutachten einer Kommission den Referentenentwurf wesentlich präjudizieren sollte, bleibt bei politisch bedeutsamen Gesetzgebungsvorhaben offen, in welchem Maße sich die Vorarbeit der Sachverständigen auf die politische Entscheidung des Kabinetts, das über die Vorlage zu befinden hat, auswirkt.

Es stellt sich für den Bereich der Regierung hier die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit die zwar empirisch nicht festgestellte, theoretisch aber nicht auszuschließende Verlagerung der tatsächlichen Entscheidung auf die Sachverständigen-Kommissionen diesen eine verfassungsrechtlich erhebliche Stellung verleiht. Besondere Aktualität gewinnt dieses Problem dann, wenn die Initiative nicht von einem einzelnen Fachministerium ausgeht, sondern ein Kabinettsbeschluß die Grundlage für die Einsetzung einer Sachverständigen-Kommission bildet. In diesen Fällen enthält die Beschlußfassung in der Regel eine politisch indizierte Entscheidung über die weitere Behandlung des betreffenden Sachgebiets; die Tatsache der Einberufung einer Kommission gewinnt hier eine politische Dimension.

Nach Thematik und Bedeutung liegen derartige Kabinettsbeschlüsse mehr im Bereich der Regierungstätigkeit im Sinn schöpferischer Initiative in politischen Fragen ¹⁾ als auf dem Gebiet der Verwaltungstätigkeit der Exekutive. Sie sind daher nach ihrem politischen Gehalt als Regierungsakte sui generis, als besondere Organisationsakte auf Regierungsebene zu kennzeichnen..

1) SCHEUNER, Der Bereich der Regierung, aaO. S. 277.

6. Materielles Verhältnis von Sachverstand und politischer Entscheidung

Die begriffliche Kennzeichnung als Organisationsakt auf Regierungsebene ist durch den Hinweis auf den materiellen Inhalt und die faktische Bedeutung zu ergänzen. Das läuft auf die schon angeschnittene Problematik hinaus, ob durch die Tätigkeit der Sachverständigen ein unzulässiger Einfluß auf den Prozeß der Willensbildung der Regierungsorgane ausgeübt werde.

Die verfassungsrechtliche Problematik der Einflußnahme von parlamentarisch nicht verantwortlichen Sachverständigen auf den Willensbildungsprozeß der berufenen Verfassungsorgane wird besonders dort aktuell, wo es sich um Neuland handelt, zu dessen Entdeckung und Beschreibung man sich der Experten bedient. Deren Berichte bilden dann zunächst die Grundlage weiterer Maßnahmen, soweit solche überhaupt beabsichtigt sind und nicht andere Motive für die Berufung der Gremien ausschlaggebend waren, wie bereits oben erwähnt.

Schon die Art der Formulierung der den Sachverständigen übertragenen Aufgaben vermittelt zuweilen den Eindruck, daß aufgrund der fachlichen Autorität und der Bindung an den Informationsgehalt die Willensbildung der Regierung nicht unmaßgeblich geprägt werden kann ¹⁾.

1) So bestanden bei der Bundesregierung und den beteiligten Ressorts im Jahr 1955 noch keine Zielvorstellungen über eine künftige Raumordnung. Der Sachverständigenausschuß für Raumordnung wurde daher mit der Erstellung eines Leitbildes beauftragt, demzufolge "praktikable Richtlinien für die Koordinierung der von der Bundesregierung zu treffenden raumrelevanten Maßnahmen zu erarbeiten" und die "rechtlichen Möglichkeiten und die verwaltungsmäßigen Mittel zur praktischen Erreichung dieses Zieles aufzuzeigen" waren. (in: Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961, S. 7)

Die Formulierung dieses Auftrags ist nicht nur stilistisch bemerkenswert, sondern offenbart auch eine sachliche Unsicherheit gegenüber dieser komplexen Materie. Tatsächlich hat das Gutachten in seinen sachlichen Aussagen und Empfehlungen nachhaltigen Einfluß auf die Grundsätze der späteren Regierungsvorlage zum Raumordnungsgesetz ausgeübt (vgl. HALSTENBERG, Artikel "Sachverständigenausschuß für Raumordnung", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966, Sp. 1716 ff.).

a) Stand der Meinungen zur Beratungsfunktion

Es stehen sich in der Frage der rechtlichen Erheblichkeit der Beratung von Verfassungsorganen - soweit ersichtlich - zwei Meinungen gegenüber.

Nach der einen Auffassung ist wegen des maßgebenden faktischen Einflusses der Berater eine unzulässige Beeinträchtigung der formellen und materiellen Einseitigkeit der Willensbildung staatlicher Organe dann gegeben, wenn diese Funktion nicht auf amtliche Ratgeber beschränkt ist. Im parlamentarischen Regierungssystem komme es nicht allein auf die demokratische Legimitation von Macht und Entscheidungsgewalt an, sondern ebenso und gerade auf Form und Verfahren ihrer Ausübung. Der "Zugang zum Machthaber" (Carl SCHMITT) müsse ein öffentlicher, verantwortlicher und parlamentarisch kontrollierbarer sein ¹⁾.

Nach anderer Auffassung besteht eine verfassungsrechtliche Indifferenz gegenüber der geistigen Urhebererschaft staatlicher Disposition. Das Grundgesetz kenne neben dem Erfordernis der formellen Einseitigkeit kein Strukturprinzip der materiellen Einseitigkeit im Sinne einer von Dritten sachlich unbeeinflussten staatlichen Machtausübung; es regle nur das Ergebnis staatlicher Willensbildung, nicht deren Vorformung. Der "Vorraum der Macht" stehe außerhalb des verfassungsrechtlich Normierten. Es gebe keinen Verfassungssatz, der die Konzentration staatlicher Willensbildung auf die formell für die Entscheidung zuständigen Organe gewährleiste ²⁾.

Die verfassungsmäßigen Vorbehalte, die von KRÜGER allgemein gegen die Tätigkeit nicht amtlich legitimierter Berater in politischen Entscheidungen erhalten werden, gelten nach Ansicht BÖCKENFÖRDES ³⁾

1) BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, aaO. S. 187 ff.; grundlegend KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, aaO. S. 883, 887 ff.

2) MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, RdNr. 37 zu Art. 62 GG

3) AaO. S. 191

nicht gegenüber den Sachverständigen bzw. Sachverständigengremien, von denen hier zu handeln ist. Deren Beratungstätigkeit falle in den Bereich der Kooperation von Sachverstand und Politik, unterscheide sich also qualitativ von der Funktion politischer Beratung. Die Tätigkeit dieser Experten, die aufgrund ihres besonderen Sachverständnisses als Gutachter berufen würden, unterlägen nicht den für die politischen Berater geltenden konstitutionell-parlamentarischen Grundsätzen. Dieser qualitative Unterschied wird darin gesehen, daß die Sachverständigen sich lediglich gutachtlich und auf Anfrage zu bestimmten Sachproblemen äußerten, aber nicht an Beratung, Beschlußfassung und Ausführung politischer Entscheidungen teilnahmen ¹⁾.

Indessen erscheint es zweifelhaft, ob eine solche Qualifizierung der Beratung durch Sachverständige nicht deren wirkliche Bedeutung unterschätzt. Wenn man schon der Beratung in politischen Entscheidungen eine verfassungsrechtliche Relevanz zugestehen will ²⁾, so ist wohl auch nicht zu verkennen, daß gegenüber der gutachtlichen Tätigkeit der Sachverständigengremien nicht ein grundsätzlicher, sondern nur ein gradueller Unterschied besteht. Auch im Verhältnis der Kooperation von Sachverstand und Politik werden oftmals Entscheidungshilfen gegeben, die den Bereich des Politischen mittelbar oder unmittelbar berühren. Eindeutige Grenzen lassen sich freilich hier nicht ziehen, die Übergänge sind fließend und eine Zurech-

-
- 1) KRÜGER, aaO. S. 890 trifft eine solche Unterscheidung zwischen sachverständiger und politischer Beratung nicht; er stellt die Befugnis zur Berufung von Beratern unter den Vorbehalt, daß die Amtlichkeit des Ratgebers und der Beratung gewährleistet sei. Diese Voraussetzung werde am besten durch die Institutionalisierung kollektiver Beratungsgremien erfüllt.
 - 2) Trotz grundsätzlicher Verneinung stellt MAUNZ (aaO. Rdnr. 38 zu Art. 62 GG) Erwägungen dieser Art für die allerdings recht unbestimmt bezeichneten Fälle an, in denen das "der Regierung unterbreitete Gutachten von einem von staatlicher Seite geschaffenen Gremium" stammt.

nung zu diesem oder jenem Bereich ist von zahlreichen Umständen, insbesondere aber von dem konkreten Gegenstand der gutachtlichen Tätigkeit abhängig. In diesem Zusammenhang ist es nötig, einige grundsätzliche Aspekte dieser Problematik aufzuzeigen.

b) Strukturwandel politischer Entscheidungen

In dem sehr komplexen Prozeß der politischen Willensbildung gewinnen Fachwissen und spezialisierter Sachverstand zunehmendes Gewicht. Das gilt nicht nur für die politische Entscheidung einzelner Fragen, sondern auch für den weiten Bereich staatlicher Planung ¹⁾. Vornehmliche Ursache für diese Entwicklung ist der ständig wachsende Bedarf an speziellem Wissen, das zur Lenkung und Verwaltung eines modernen Industriestaates notwendig ist.

Auf diesen Strukturwandel der politischen Entscheidung ist insbesondere im Hinblick auf die Institutionalisierung des Fachwissens in den Sachverständigengremien hingewiesen worden ²⁾. Der in diesem Zusammenhang geäußerten Befürchtung, die materielle Delegation staatlicher Entscheidungsgewalt an die außerhalb demokratischen Delegationszusammenhangs stehenden Experten führe zu einer mit demokratischen Grundsätzen unvereinbaren Divergenz zwischen staatlicher Entscheidung und politischer Verantwortlichkeit ³⁾, muß zunächst die Frage vorangestellt werden, wie sich das Verhältnis von Sachverstand und politischer Entscheidung tatsächlich gestaltet.

1) HERZOG, Artikel "Planung.I.II." in: EvStL Sp. 1520 ff.

2) FORSTHOFF, Strukturwandlungen der modernen Demokratie, aaO. S. 16 ff.; WERNER, Über Tendenzen der Entwicklung von Recht und Gericht in unserer Zeit, Karlsruhe 1965, S. 19 ff.

3) KUHN, Herrschaft der Experten? An den Grenzen der Demokratie, Würzburg 1961.

Unter Bezugnahme auf den von Max WEBER in der Konfrontation der Beamtenherrschaft mit dem politischen Führertum definierten Gegensatz des Fachwissens zur Ausübung politischer Herrschaft ¹⁾ hat HABERMAS in einem inzwischen vielzitierten "pragmatischen Modell" den Versuch unternommen, den Dualismus zwischen empirischem Wissen und subjektiver Wertentscheidung zu integrieren ²⁾.

Danach stehen die Funktionen des Sachverständigen und des Politikers in einem kritischen Wechselverhältnis, aufgrund dessen der Politiker weder faktisch der Sachkenntnis unterworfen ist und nur noch fiktiv entscheidet (technokratisches Modell), noch praktische Fragen durch ideologiebezogene Willensakte löst (dezisionistisches Modell). Eine "Verwissenschaftlichung der Politik" durch wechselseitige Kommunikation derart, daß einerseits wissenschaftliche und technische Experten die die Entscheidungen fällenden Instanzen beraten und umgekehrt die Politiker die Experten nach Bedürfnissen der Praxis beauftragen, ergebe sich aus dem methodischen Zwang zur Rationalität und der Notwendigkeit ideologiekritischer Klärung ³⁾.

In diesem Rahmen bewegen sich überwiegend auch die zahlreichen Beiträge, die in den letzten Jahren zum Thema Wissenschaft und Politik erschienen sind ⁴⁾.

-
- 1) Max WEBER, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Gesammelte politische Schriften, aaO. S. 308 ff., 339 ff.
 - 2) HABERMAS, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, aaO. S. 54-73.
 - 3) HABERMAS, aaO. S. 67 f.
 - 4) LOMPE, Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966; ders., Die Rolle von Sachverständigengremien im Prozeß der politischen Willensbildung. Entwicklungslinien und Probleme im Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Regierungsorganisation in der BRD, ZfP 1969, S. 223 ff. m. zahlreichen Nachweisen.

MATZ, Über die Bedingungen einer Kooperation von Wissenschaft und Politik, ZfP 1968, S. 14 ff.

Dabei fällt auf, daß die weithin theoretisierenden Erörterungen über die Funktion wissenschaftlicher Beratung der Politik ohne gesicherte Erkenntnisse hinsichtlich der Operationalität und des Verlaufs im Einzelfall angestellt werden. Der "Einfluß der Fachleute auf politische Entscheidungen" ¹⁾ entzieht sich - so hat es jedenfalls den Anschein - einer allgemeinen Geltung beanspruchenden Analyse. Gleichwohl sei auf einige Tendenzen hingewiesen, die sich bei der Diskussion des Themas abzeichnen.

Die Einflußnahme des Sachverständigen ist dort von besonderem Gewicht, wo Sachgesetzlichkeit und Rechenschaftigkeit überwiegen. Hier sieht sich die ideologisch orientierte Intention des Politikers mit der wissenschaftlich fundierten Erkenntnis des Sachverständigen konfrontiert. Eine politische Entscheidung wird in diesen Fällen nur dann überzeugen, wenn sie nicht nur unter Berufung auf den Primat des Politischen, sondern nach sachbezogener Auseinandersetzung

Fortsetzung der Fußnote 4) von S. 52

MORKEL, Politik und Wissenschaft, Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967.

LOHMAR, Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung, Gütersloh 1967, S. 98 ff.

v.NELL-BREUNING, Wo liegen die Grenzen wissenschaftlicher Beratung?, in: Der Volkswirt 1967, S. 2860 ff.

WEISSER, Die Problematik des Sachverständigenrates in politischen Angelegenheiten und die Funktion der wissenschaftlichen Beiräte bei den Bundesministerien, in: Ratgeber von Parlament und Regierung, aaO. S. 30 ff. Siehe auch die weiteren Beiträge daselbst.

Vgl. ferner die Beiträge zu diesem Thema in:

Sachverstand und Politik in der Demokratie.

10. Europ.Gespräch in der Engelsburg Recklinghausen, Köln-Deutz 1962.

Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie, Bergedorfer Protokolle. Bd. 17 Hbg. 1967.

- 1) So der Titel einer Abhandlung von LEIBHOLZ, in: Strukturprobleme der modernen Demokratie, aaO. S. 317 ff.

getroffen wird. Die Notwendigkeit einer derart begründeten Entscheidung ergibt sich vornehmlich im Fall der Veröffentlichung der Sachverständigen-expertise, weil damit der öffentlichen Meinung eine gewisse Orientierungshilfe in der anstehenden Frage geboten wird.

Der aus dem Wesen des Politischen als Gegenstand von Machtverteilungs-, Machterhaltungs- oder Machtverschiebungsinteressen ¹⁾ postulierte Primat gegenüber dem Wissen des Fachmanns, der insbesondere sich darin äußere, daß der Staatsmann allein über das Ziel entscheide, der Sachverständige sich nur über die Erreichbarkeit dieses Zieles äußere, wird in Frage gestellt durch die den Sachverständigen-Gutachten immanente Tendenz, sich nicht nur auf die Erörterung der Mittel zu beschränken, sondern ausgearbeitete Modelle und Pläne vorzulegen. Dies muß nicht soweit gehen, daß den politischen Organen nur noch die Auswahl zwischen diesen Gestaltungsmöglichkeiten verbleibt; eine Bezogenheit von Mittel und Zweck ist indes - insoweit besteht eine Parallele mit der Technik staatlicher Planung - auch den Gutachten der Sachverständigen eigen. Daher dürfte eine Kennzeichnung der Funktion des Sachverständigen derart, daß er dem Politiker objektiv den zur politischen Entscheidung notwendigen Sachverstand zu vermitteln habe ²⁾, der Wirklichkeit seiner Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung nicht entsprechen.

Ein gewisser Strukturwandel der politischen Entscheidung ist wohl kaum zu verkennen. An diesem Strukturwandel im Sinn einer Entscheidungsrationalisierung sind die Sachverständigengremien maßgeblich beteiligt.

-
- 1) Max WEBER, Politik als Beruf, in: Gesammelte politische Schriften, aaO. S. 494.
 - 2) LEIBHOLZ, Der Einfluß der Fachleute auf politische Entscheidungen, in: Strukturprobleme, aaO. S. 317 ff. (321).

Die Tätigkeit anderer "brain trusts" ist aber in die Betrachtung dieser Entwicklung miteinzubeziehen. Insbesondere kommt der Tätigkeit der Planungsstäbe beim Bundeskanzleramt und bei den einzelnen Ministerien wachsende Bedeutung zu. Der Aufgabenschwerpunkt dieser Planungsstäbe liegt auf der politischen Planung als "gedanklicher Voraussetzung eines zukünftigen koordinierten Handelns zur Erreichung bestimmter Ziele oder Zielgruppen unter Anwendung des Rationalitätsprinzips" ¹⁾.

Ferner wird die Tätigkeit der Sachverständigen zuweilen durch die gleichzeitige Einberufung von besonderen Kommissionen durch die politischen Parteien sowie durch die Bildung von Projektgruppen in den Ministerien flankiert ²⁾.

-
- 1) So JOCHIMSEN, Leiter des im Herbst 1967 gebildeten Planungsstabs im Bundeskanzleramt (zit. nach Südd. Zeitung vom 10.6.1970). Für den Planungsstab wurde im Bundeshaushalt 1970 Kap. 0401 Tit. 427 11 u. 526 14 DM 1,6 Mio. eingesetzt. Nach der Erläuterung des Titels ist Aufgabe des Planungsstabes die Erarbeitung von Grundlagen für die politische Planung im Bereich der Außen-, Verteidigungs- und Deutschlandpolitik, der innenpolitischen Strukturfragen sowie der Wissenschafts- und Forschungspolitik. Dem Planungsstab ist einerseits wieder ein aus sieben Wissenschaftlern bestehendes Sachverständigengremium zugeordnet.

Zur Tätigkeit des Planungsstabs im Auswärtigen Amt siehe GREWE, Planung in der Außenpolitik, in: Planung I S. 355 ff.

- 2) So die Mitbestimmungs-Kommission der SPD sowie die entsprechende Arbeitsgruppe der CDU-Programmkommission, deren Entwurf auf den Bericht der Sachverständigen-Kommission (BT-Drs. VI/334) Bezug nahm. Im Mai 1970 hat die SPD eine eigene Steuerreform-Kommission berufen, ohne das Gutachten der Ende 1968 vom Bundesfinanzminister beauftragten Sachverständigenkommission für die Steuerreform abzuwarten. Die Einflußnahme dieser Sachverständigenkommission wurde weiter dadurch eingegrenzt, daß parallel im Bundesfinanzministerium eine selbständige Arbeitsgruppe zur Durchführung und Vorbereitung der Steuerreform unter Leitung eines beamteten Staatssekretärs gebildet wurde.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf die verstärkte Auftragsforschung innerhalb der einzelnen Ressorts hinzuweisen.

c) Relevanz von sachverständiger Beratung im Verhältnis zur Funktion von Planungsgremien

Gerade aus der Gegenüberstellung der Sachverständigengremien mit den noch im Aufbau begriffenen Planungsstäben und sonstigen Planungsgremien wird deutlich, daß hier die Grenze zwischen Mitberatung und Mitentscheidung verläuft. Während sich die unbestrittene Notwendigkeit der sachverständigen Beratung aus der zunehmenden Verflechtung der sozialen Ordnungsprobleme in der industriell-technischen Gesellschaft ergibt, liegt die Funktion der innerhalb der Regierung institutionalisierten Planungsstäbe in der mittel- und langfristigen Zielprojektion und in der Koordinierung der politischen Planung. Hier ist die Einflußnahme auf die politischen Entscheidungen immanent, während sie dort bei entsprechender Thematik nur mittelbar zur politischen Willensbildung beitragen kann.

Ohne das Hineinwirken der sachverständigen Beratung in den Prozeß der politischen Entscheidung zu unterschätzen, ist diese mittelbare Einflußnahme nur eine unter anderen Komponenten. Diese Form der Mitwirkung, die ohne sachliche Entscheidungskompetenz aufgrund fachlicher Autorität erfolgt, ist verfassungsrechtlich inkommensurabel ¹⁾. Das gilt jedenfalls für die hier behandelte Kategorie der auf Initiative der Regierung eingesetzten Sachverständigengremien.

1) Vgl. KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, aaO. S. 888: "Trotz ihrer bedeutenden Rolle in vielen Verfassungen sind Rat und Beratung juristisch vielleicht auch nicht letztlich faßbar".

Die Auffassung, die Beratung von Verfassungsorganen durch verfassungsrechtlich nicht legitimierte Beratungsgremien verstoße gegen das Wesen der konstitutionell-parlamentarischen Regierungsweise, hat im Grundgesetz keine positive Bestätigung erfahren. Das Vorfeld der Entscheidungsbildung, der Vorraum der Macht ist in die Normierungen der Verfassung nicht einbezogen. Die Frage der Zulässigkeit aus dem Wesen der Verfassung beantworten heißt diese Antwort von einem demokratietheoretischen Vorverständnis abhängig machen, das keine allgemeine Geltung beanspruchen kann. Die grundsätzliche "Offenheit der Verfassung nach der Seite der intellektuellen Urheberschaft von Entscheidungen" ¹⁾ wird nicht durch Normen des geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrechts eingeschränkt.

1) KNÖPFLE, Die Beratung von Verfassungsorganen, BayVBl. 1967, S. 401 ff. (405).

7. Zusammenfassung

Die Tätigkeit der Sachverständigengremien, die auf Initiative der Regierung - des Kabinetts oder der Einzelminister - eingesetzt werden, ist geeignet, auf die politischen Entscheidungen der Regierungsorgane und des Parlaments Einfluß zu nehmen. Diese Form der Beteiligung des Sachverständigenstands stellt eine wichtige Komponente in dem allgemeinen Strukturwandel politischer Entscheidungen dar. Die formell unverbindliche Beratung durch die Sachverständigengremien erreicht auch materiell nicht solche Erheblichkeit, daß von einer rechtlich unzulässigen Verlagerung der Entscheidungsgewalt gesprochen werden kann. Die Gefahr eines verfassungswidrigen Verzichts auf die Entscheidungszuständigkeit der Regierungsorgane ist nicht latent. Aus dem Verfassungsrecht ergibt sich kein Grundsatz, der dieser institutionalisierten Form der Beratung der Regierung entgegenstehe.

II. ERSUCHEN DES BUNDESTAGES UM EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN

Während sich die Einsetzung und Tätigkeit der bisher behandelten Sachverständigengremien im Bereich der Regierung vollzog und das Parlament nur am Rande in Erscheinung trat - nämlich dann, wenn es sich für die Gutachten der im Auftrag der Exekutive tätig gewordenen Gremien interessierte bzw. die Bundesregierung von sich aus die Arbeitsergebnisse dem Parlament zu-leitete ¹⁾ - steht bei der nun zu erörternden Gruppe von Sachverständigengremien das Verhältnis von Parla-ment und Regierung im Mittelpunkt der Betrachtung.

Die Frage, welche Bedeutung den Sachverständigengre-mien in diesem Verhältnis zukommt, muß von den Realitäten des parlamentarischen Regierungssystems her beantwortet werden. Das bedeutet einmal den Verzicht auf Argumente, die der Gewaltenteilungslehre des konstitutionellen Systems zugehören; zum anderen eine an den konkreten Tatbeständen orientierte politisch-soziologische Betrachtungsweise als notwen-diges Element einer verfassungsrechtlichen Bewertung. In diesem Sinne wird auf die schon eingangs (S. 20, 21) vorgenommene Aufschlüsselung einer Reihe von Anträgen nach Urhebererschaft und Erfolgsaussicht Bezug genommen.

1. Die Form des schlichten Parlamentsbeschlusses

Die einfachen, außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens ergehenden Beschlüsse des Parlaments werden herkömm-lich in verfassungsrechtlich oder gesetzlich aus-drücklich vorgesehene Beschlüsse (z.B. Immunitäts-beschlüsse nach Art. 46 GG) und schlichte Parlaments-

1) Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion, den Bericht der Sozialenquete-Kommission dem Bundestag vorzulegen (BT-Drs. V/858); der Bericht wurde als BT-Drs. V/961 dem Bundestag zugeleitet. Vgl. ferner BT-Drs. III/808 (Kleine Anfrage betr. Raumordnungskommission).

beschlüsse (EntschlieBungen) eingeteilt ¹⁾).

Nach dieser Einteilung gehören Beschlüsse des Inhalts, daß die Bundesregierung um die Einsetzung von Sachverständigengremien ersucht wird, zur Gruppe der schlichten Parlamentsbeschlüsse.

Die schlichten Parlamentsbeschlüsse, die in der parlamentarischen Praxis in erheblichem Umfang zu den verschiedensten Gegenständen staatlicher Tätigkeit ergehen, sind in einer knappen Formulierung als "Willensäußerungen von rein politischem Gewicht ohne rechtliche Relevanz" bezeichnet worden ²⁾. Diese dort nicht weiter begründete These dürfte - auf die kürzeste Formel gebracht - die in Schrifttum und Rechtsprechung überwiegende Auffassung zum Thema "schlichter Parlamentsbeschluß" zutreffend wiedergeben, wobei lediglich noch hinzuzufügen wäre, daß die Zulässigkeit solcher Beschlüsse nicht in Frage gestellt wird.

a) Rechtliche Verbindlichkeit im allgemeinen

SELLMANN ³⁾ hat in seiner ausführlichen, systematischen Studie zum schlichten Parlamentsakt dargelegt, daß sich diese rechtliche Beurteilung im einzelnen auf Argumente stützt, die aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz, dem Rechtsstaats- bzw. Gesetzmäßigkeitsprinzip, dem Wesen des parlamentarischen Regierungssystems und der Rechtlinienkompetenz des Bundeskanzlers hergeleitet werden. In Auseinandersetzung mit diesen Auffassungen hat SELLMANN zu Recht darauf hingewiesen, daß die Frage nach Rechtmäßigkeit und Wirkung schlichter Parlamentsbeschlüsse nicht aus einzelnen Verfassungsprinzipien, sondern aus deren Gesamtzusammenhang, insbesondere unter Berücksichtigung der gegenseitigen Abhängigkeit der genannten

1) THOMA, HabDStR II, S. 221.

2) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 42 Rdnr. 14.

3) SELLMANN, Der schlichte Parlamentsbeschluß, aaO.

Verfassungsgrundsätze zu beantworten ist ¹⁾. Ausgehend von einer allgemeinen Einteilung, die einerseits nach dem Willen des Parlaments zwischen "verbindlich bzw. unverbindlich gewollten Beschlüssen" unterscheidet und andererseits diese Beschlüsse nach ihrer "objektiven", d.h. sich aus der Verfassung ergebenden Verbindlichkeit bzw. Unverbindlichkeit gliedert, hat er seine Untersuchung der schlichten Parlamentsbeschlüsse auf den jeweiligen staatlichen Tätigkeitsbereich bezogen, zu dem die konkreten Beschlüsse gefaßt wurden. Die Methode dieses Vorgehens wird damit begründet, daß aus dem Gesamtzusammenhang der herangezogenen Verfassungsprinzipien eine unterschiedliche Bewertung jeweils danach vorzunehmen sei, auf welchen Bereich staatlicher Tätigkeit sich der schlichte Parlamentsbeschluß erstreckte; dies folge insbesondere aus der unterschiedlichen Verteilung der Kompetenzen und Befugnisse zwischen Parlament und Exekutive in dem jeweiligen staatlichen Tätigkeitsbereich ²⁾.

Die Richtigkeit dieser methodischen Überlegung wird sich kaum bestreiten lassen; die unterschiedlichen Ergebnisse, zu denen SELLMANN in Verfolgung dieser Methode kommt, sind hier nicht im einzelnen darzustellen. Entgegen der bislang überwiegenden Meinung bejaht er jedenfalls in bestimmten Angelegenheiten die Befugnis des Parlaments zu verbindlichen Beschlüssen. So spricht er beispielsweise im Regierungsbereich dem Parlament das Recht zu, durch einfachen Beschluß die Regierung zur Vorlage eines seinen Wünschen entsprechenden Gesetzentwurfs zu verpflichten ³⁾.

1) SELLMANN, aaO. S. 33 f. unter Verweisung auf JESCH, Gesetz und Verwaltung, S. 66 f., der die "funktionale Abhängigkeit von der Verfassungsstruktur" zum methodischen Ausgangspunkt seiner Untersuchung über das Gesetzmäßigkeitsprinzip macht.

2) Vgl. hierzu die von SELLMANN aaO. S. 18 ff. als Beispiele angeführten schlichten Parlamentsbeschlüsse aus der 1.-4. Legislaturperiode des Bundestags, gegliedert nach Beschlüssen zu staatlichen Grundentscheidungen, zu außen- und innenpolitischen Gegenständen.

3) SELLMANN, aaO. S. 102 ff.

Als Beispiel aus dem Verwaltungsbereich sei die Auffassung wiedergegeben, daß das Parlament durch schlichten Beschluß die Regierung zu Maßnahmen organisatorischer Art, die keine Außenwirkung entfalten (z.B. Bestimmung des Amtssitzes eines Ministeriums), wirksam verpflichten könne ¹⁾.

Dagegen gelangt OBERMEIER in seiner nahezu gleichzeitig veröffentlichten Untersuchung zum schlichten Parlamentsbeschluß ²⁾ zudem mit der überwiegenden Meinung übereinstimmenden Ergebnis, daß derartige Beschlüsse zwar zulässig, aber ohne rechtliche Verbindlichkeit seien und ihre Bedeutung im Bereich der politischen Auseinandersetzung liege.

Ähnlich vertritt CRIEGEE ³⁾ die Auffassung, daß die Regierung parlamentarische Ersuchen in Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten lediglich zu prüfen und zu beantworten habe, einer weitergehenden Verpflichtung aber nicht unterliege.

Es ist sicher nicht nur ein zufälliger Umstand, daß diese neueren Untersuchungen zum schlichten Parlamentsbeschluß nicht auf Entschließungen des hier behandelten Inhalts eingehen, obwohl in allen Fällen die parlamentarische Praxis Ausgangspunkt der Erörterungen ist und in dieser Praxis die Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien nicht eben nur vereinzelt vorkommen. Der Grund für die Nichtbehandlung dieser Art parlamentarischer Willensäußerung ist wohl darin zu suchen, daß sie sich einer Zuordnung zu bestimmten Kategorien parlamentarischer Kundgaben zunächst entziehen und sie deshalb für eine systematische Abhandlung ungeeignet erscheinen.

1) SELLMANN, aaO. S. 120 ff.

2) OBERMEIER, die schlichten Parlamentsbeschlüsse, Diss. München 1965

3) CRIEGEE, Ersuchen des Parlaments an die Regierung, Diss. Tübingen 1965

b) Berücksichtigung des materiellen Inhalts im besonderen

Nach dem Gegenstand, auf den sich das Ersuchen um Einsetzung eines Sachverständigengremiums erstreckt, überwiegen - unter Einbeziehung auch der abgelehnten Anträge - Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung (Neugliederung des Bundesgebiets, Sozialgesetzgebung, Bildungswesen, Krankenversicherungsreform, Finanzreform, Mitbestimmung). Die Aufgabe der Gremien wurde in diesen Fällen in der Bestandsaufnahme, der Auswertung der Erfahrungen und der Planung der zukünftigen Gestaltung gesehen ¹⁾.

Derartige Formulierungen legen es unter Bezugnahme auf die sachliche Thematik nahe, sie dem Bereich der legislativen Vorbereitung zuzuweisen. Neben diesem Vorfeld der Gesetzgebung kommt eine Zuordnung zum Bereich der Regierung in Betracht, weil es sich zugleich um die Einflußnahme und Vorbereitung politischer Entscheidungen, nicht um die laufende Verwaltungstätigkeit handelt ²⁾. Damit ist jedoch nur eine grobe, im Einzelfall durchaus zweifelhafte Abgrenzung vorgenommen, die für sich keinen wesentlichen Aussagewert enthält. Es ist vielmehr erforderlich, im weiteren die Motive und Bedingungen zu analysieren, die parlamentarischen Ersuchen dieses Inhalts im einzelnen zugrunde liegen. Erst die Berücksichtigung des materiellen Gehalts erlaubt eine nicht aus einzelnen Verfassungsrechtssätzen, sondern aus dem verfassungsrechtlichen Bezugssystem abgeleitete Bewertung. In diesem Zusammenhang wird dabei auch auf die Meinungen einzugehen sein, die bislang zur Frage des schlichten Parlamentsbeschlusses

1) Vgl. BT-Drs. I/2222 (Neugliederung des Bundesgebiets); BT-Drs. I/3024 (Soziale Studienkommission); Sten.Ber. 5.WP. 115. Sitzg. S. 5735(A), Anlage 12, Umdruck 236 (neu) betr. Mitbestimmung

2) SCHEUNER, Der Bereich der Regierung, aaO. S. 277.

allgemein oder unter Bezugnahme auf konkrete Beispiele der parlamentarischen Praxis geäußert wurden ¹⁾.

Vorausgeschickt sei noch, daß für schlichte Parlamentsbeschlüsse der hier behandelten Art eine Differenzierung in nicht adressierte, allgemein programmatische Beschlüsse und adressierte, an ein anderes Verfassungsorgan gerichtete Willensäußerungen ²⁾ ebenso unterbleiben kann wie eine Unterscheidung, die auf die Willensrichtung des Parlaments abgestellt und demgemäß nach verbindlich und unverbindlich gewollten Beschlüssen gliedert ³⁾. Derartige Gliederungskriterien erübrigen sich bei parlamentarischen Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien, weil diese Beschlüsse in allen Fällen an die Bundesregierung gerichtet sind und kein Zweifel daran besteht, daß sie nicht nur als unverbindliche Empfehlungen verstanden sein wollen.

2. Motive und Voraussetzungen der Ersuchen

Die Durchsicht der Ersuchen des Bundestags um Einsetzung von Sachverständigengremien nach ihrem förmlichen und sachlichen Inhalt vermittelt den Eindruck, daß vor allem der Informationsbedarf des Parlaments Ursache und Voraussetzung für derartige Entschlüsse ist. Nun ist der wachsende Bedarf nach umfassender Information eine allgemeine, mit dem technischen Fortschritt verbundene Erscheinung, die natürlich auch die Entwicklung in dem weiten Bereich moderner Staatlichkeit kennzeichnet. Der Bundestag ist nach seiner Aufgabe und Funktion von dieser Entwicklung im besonderen Maße betroffen. Das ist im folgenden näher auszuführen, wobei auch einige Aspekte aus dem weiteren Themenkreis der Parlamentsreform in die Betrachtung miteinzubeziehen sind.

1) Vgl.: den Überblick über Literatur, Rechtsprechung und Parlamentspraxis zum schlichten Parlamentsbeschuß bei SELLMANN, aaO. S. 23-32.

2) KLEIN, Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, JuS 1964, 181 ff. (184).

3) SELLMANN, aaO. S. 38 ff.

Der wachsende Informationsbedarf des Parlaments steht in unlösbarem Zusammenhang mit der Ausweitung und Komplexität der staatlichen Aufgaben. Dabei darf der Begriff der Information nicht zu eng verstanden werden; er umfaßt nicht nur die Ermittlung und Aufbereitung von Daten, sondern darüber hinaus die Erstellung von Analysen und die Ausarbeitung von Plänen, weil nur so Lenkung und planende Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse, die den Staat der Daseinsvorsorge kennzeichnen, ermöglicht wird. Die Beschaffung dieses Informationsmaterials ist für den Bundestag von zentraler Bedeutung sowohl hinsichtlich seiner Gesetzgebungstätigkeit als auch zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Regierung. Die Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Grundlage der gesetzgeberischen und politischen Arbeit stehen daher auch im Mittelpunkt der Diskussion um die Einrichtung bzw. Erweiterung eines parlamentarischen Hilfsdienstes ¹⁾.

Soweit also der Informationsbedarf als hauptsächliches Motiv für parlamentarische Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien in Betracht kommt, ist zugleich die Frage eines parlamentarischen Minderheitenrechts impliziert. Denn hier überwiegt entsprechend ihrer Kontrollfunktion das Interesse der oppositionellen Fraktionen, während unter Umständen der Regierungsfraktion an derartigen Erhebungen nicht sonderlich gelegen ist, weil sie von ihrer Sicht aus überflüssig oder unbequem erscheinen mögen. Die Frage nach einem

1) Vgl. SCHRAMM, Die parlamentarische Gesetzgebungshilfe, Diss. Köln 1965; ODEWALD, Der parlamentarische Hilfsdienst, aaO.; KLEINRAHM, Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente? AöR 79 (1953) S. 137; PIKART, Probleme der deutschen Parlamentspraxis, ZfP 1962 S. 201 ff.; CREUTZIG, Der parlamentarische Hilfsdienst in Bund und Ländern, DVBl. 1967 S. 225; neuestens KELLER-RAUPACH, Informationslücke des Parlaments? Wissenschaftliche Hilfseinrichtungen für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente, Hannover 1970.

etwaigen Minderheitenrecht stellt sich augenfällig auf Grund der Tatsache, daß die oppositionellen Anträge um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen überwiegend abgelehnt wurden. Bei der Einführung des Instituts der sog. Enquete-Kommissionen in die Geschäftsordnung des Bundestages, was im weiteren noch darzustellen sein wird, hat diese Tatsache durch die Ausgestaltung als Minderheitsrecht Berücksichtigung gefunden.

- a) Der Informationsbedarf des Parlaments auf dem Gebiet der Gesetzgebung

Dem Umfang staatlicher Betätigung im Gefolge der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der modernen Industriegesellschaft entspricht die Ausweitung der Gesetzgebungstätigkeit, insbesondere auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet. Da nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und der Verfassungsjudikatur zu Art. 72 GG ¹⁾ das faktische Schwergewicht dieser Gesetzgebungstätigkeit beim Bund liegt ²⁾, war und ist der Bundestag mit der daraus resultierenden Vielzahl von Gesetzesbeschlüssen befaßt. Zu dieser quantitativen Ausweitung im Ganzen tritt die detaillierte Gestaltung im einzelnen Gesetz, nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Gebots, demzufolge der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten selbst abzugrenzen und dies nicht dem Ermessensspielraum der Verwaltung zu überlassen hat ³⁾. Diese Tendenz zur Verrechtlichung des Verwaltungshandelns ist nur eine der Ursachen für den

1) Vgl. BVerfGE 13, 233 ff.

2) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 71 Rdnr. 9; durch die inzwischen ergangenen Änderungsgesetze zum GG hat sich der der Landesgesetzgebung verbleibende Raum noch weiter verengt.

3) Vgl. BVerfGE 20, 150 (157 f.).

quantitativen Umfang und die qualitative Gestaltung moderner Gesetzgebung ¹⁾, deren Detailreichtum und mannigfache Interdependenzen sehr spezielle Kenntnisse voraussetzen.

Diese Entwicklung der Gesetzgebungstätigkeit hat die bekannte Tatsache zur Folge, daß wegen des Mangels an Detailkenntnissen und Spezialmaterialien die Gesetzesinitiative des Bundestags zumeist auf solche Entwürfe beschränkt bleibt, die vergleichsweise einfache Gegenstände zum Inhalt haben, soweit es sich nicht um von der Regierung erarbeitete Vorlagen handelt, die als Initiativanträge von Abgeordneten der Regierungspartei eingebracht werden ²⁾. Die fachliche Überlegenheit der Exekutive gegenüber der Legislative sowohl hinsichtlich der Gesetzesinitiative ³⁾ als auch bei den Ausschlußberatungen, hat

-
- 1) Hierzu SCHEUNER, Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit, DÖV 1960, S. 606 ff. ders., Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt 1969, S. 396 f. Einen guten Überblick über die Entwicklung in der Gesetzgebung vermittelt GRIMM, Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung (Deutscher Landesbericht für den VIII. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung) in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1970, S. 448 ff.
 - 2) Vgl. PARTSCH, VVDStRL 16 (1958) S. 103; EUGHNER, Der Parlamentarismus der Bundesrepublik, PVS 1969, S. 388 ff.
 - 3) Von den Gesetzesvorlagen, die während der 1.-5.WP. eingebracht wurden, stammten 2107 von der Bundesregierung, 1392 aus der Mitte des Bundestages und 72 vom Bundesrat. Etwa 85 v.H. der von der Bundesregierung vorgelegten Entwürfe wurden vom Bundestag beschlossen. Dagegen sind nur etwa 40 v.H. der aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Vorlagen und knapp 50 v.H. der vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwürfe verabschiedet worden. Vgl. ZILLER, Zwanzig Jahre Bundesgesetzgebung. Eine statistische Dokumentation zur Arbeit der gesetzgebenden Körperschaften, in: Bulletin Nr. 113 (1969) S. 963 ff. Hierzu LOEWENBERG, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik, S. 326 f.

immer wieder die Forderung nach Ausbau eines parlamentarischen Hilfsdienstes nach dem Vorbild amerikanischer Einrichtungen laut werden lassen ¹⁾.

Einzelne Gesichtspunkte, die herangezogen wurden, um das Erfordernis eines parlamentarischen Hilfsdienstes zu belegen, sind auch für die Motivation von parlamentarischen Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien aufschlußreich.

Die Unzulänglichkeit der Informationen, die zur Vorbereitung und Unterstützung des Parlaments bei der Gesetzgebungsarbeit zur Verfügung stehen, ist hier zuerst zu nennen. So ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß die besonderen Sachkenntnisse einzelner Abgeordneter, die als sog. Fraktionsexperten an der Willensbildung des Parlaments maßgeblich mitwirken, mit deren Funktion als Vertreter von Interessenverbänden einhergehen und daß diese Repräsentanz partikularer Interessen dem Bedürfnis des Parlaments nach objektiver, am Gemeinwohl orientierter Sachkunde nicht entspricht ²⁾. Dieses Informationsproblem wird durch die dem Bundestag zur Verfügung stehenden Hilfsmittel ³⁾ - die Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages und deren Dokumentationsdienst sowie die Ausschußassistenten - nicht befriedigend gelöst ⁴⁾. Es muß auch bezweifelt werden, ob

1) Vgl. die Nachweise bei ODEWALD aaO. und dessen Darstellung des Hilfsdienstes beim amerikanischen Kongreß (Legislative Reference Service; Office of Legislative Counsel; Ausschußassistenten); ferner PETERS, Hilfsdienste der amerikanischen Abgeordneten, ZParl. 1970, S. 291 ff.

2) LEIBHOLZ, die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Strukturprobleme, aaO. S. 305 f.

3) Vgl. SCHÄFER, der Bundestag, aaO. S. 177-193; JEKEWITZ, Organisation und Funktion der Verwaltung des Deutschen Bundestages, DVBl. 1969, S. 513 ff.

4) Die Bewilligung von Geldmitteln zur Anstellung von Hilfskräften (Beschluß des Vorstandes des Bundestages vom 1.4.1969), die den Abgeordneten laut Arbeitsvertrag "Hilfe bei Erledigung der parlamentarischen Arbeit" leisten sollen, dient vornehmlich der persönlichen Arbeits erleichterung; hierzu GLÜCKERT, Die neuen Assistenten der Abgeordneten, ZParl. 1969, S. 35,

allein die personelle und sachliche Erweiterung dieser Einrichtungen eine wesentliche Änderung herbeizuführen vermag ¹⁾. Dazu bedürfte es wohl eines Informationssystems, das nicht nur eine funktionierende Kommunikation aller betroffenen Stellen, sondern auch eine effektive Methodik der Informationsauswertung ermöglichte.

Auch soweit dem Bundestag die erforderlichen Informationen von der Bundesregierung und den Fachministerien zugeleitet werden, besteht wohl eine gewisse Unzufriedenheit mit der Art der Unterrichtung in Plenum und Ausschüssen. Dies betrifft nicht nur die aus dem parlamentarischen Regierungssystem sich ergebende Bevorzugung der regierungsbildenden gegenüber der oppositionellen Fraktion durch den schnelleren und breiteren Informationsfluß und die Möglichkeit, über den Minister die Ministerialbürokratie zu bestimmten Anliegen tätig werden zu lassen ²⁾. Diese engere Zusammenarbeit der Regierungsfraktion mit der Ministerialbürokratie ³⁾ kann die parlamentarische Opposition in nur sehr beschränktem Umfang durch einen fraktionseigenen Hilfsdienst kompensieren, zumal wenn ihre personellen und sachlichen Mittel begrenzt sind.

Wenn auch der Ausbau des bestehenden Hilfsdienstes des Deutschen Bundestages zumeist von Abgeordneten

1) Vgl. PARTSCH, VVDStRL. 16 (1958), 87 f.

2) Die Mitwirkung der Bundesministerien an Gesetzesvorlagen des Bundestages ist nach § 49 GGO II von der Genehmigung des Ministers abhängig. Der Umfang der Unterstützung insbesondere durch sog. Formulierungshilfen ist daher eine politische Frage. Vgl. LECHNER-HÜLSHOFF, aaO. S. 442 f.

3) Vgl. DOMES, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, aaO. S. 152 ff.; diese Studie bezieht sich auf die 2. und 3. WP., dürfte insoweit aber das Verhältnis von Mehrheitsfraktion und Bundesregierung generell charakterisieren. So erklärte im Frühjahr 1970 ein maßgeblicher CDU-Politiker die anfänglichen Schwierigkeiten seiner Partei in der Rolle der Opposition mit dem Verlust der "Hilfstruppen der Ministerialbürokratie", die während der Regierungszeit der Partei zur Verfügung gestanden hätten (Südd. Zeitung v. 26.2.1970).

der Opposition gefordert wurde ¹⁾, so ist doch eine Unzufriedenheit des gesamten Parlaments mit der Information durch die Bundesregierung nicht zu verkennen. Als Mangel an Transparenz dieser Information ist es beispielsweise empfunden worden, daß Referentenentwürfe den Verbänden zur Kenntnis gegeben werden, ohne daß diese Entwürfe zugleich auch an den Präsidenten des Bundestages weitergeleitet werden; ferner, daß die dem Bundesrat zugeleiteten Gesetzentwürfe in ihrer Begründung nicht die Stellungnahme der beteiligten und angehörten Fachkreise wiedergeben ²⁾.

Eine Verbesserung der für die Gesetzgebungsarbeit nötigen Information, die auch der Opposition in gleichem Maße zugute kommen wird, soll die geplante Einrichtung einer sog. Datenbank der Bundesregierung bringen, deren Material auch den gesetzgebenden Körperschaften zur Verfügung stehen wird. Voraussetzung wird dabei allerdings der unmittelbare Zugriff der gesetzgebenden Körperschaften auf das gespeicherte Datenmaterial sein ³⁾.

Die Einflußnahme der Verbände auf die Gesetzgebungstätigkeit ist eine weitere bedeutende Informationsmöglichkeit, die freilich unter dem Vorzeichen steht, daß hierbei die Orientierung spezieller Interessen bezweckt wird. Ein Bedarf an objektiver Information besteht aber gerade für die Abgeordneten, die mangels eigener Sachkunde dem Urteil der Fraktionsexperten vertrauen müssen, obwohl deren Qualifikation häufig darauf beruht, daß sie als Abgeordnete die Interessen von Verbänden repräsentieren. Wenngleich darauf hingewiesen wurde, daß das Schwergewicht der Einflußnahme

1) ODEWALD, aaO. S. 85.

2) BT Sten.Ber. 5. WP. 240. Sitzg. S. 13296(A); SCHÄFER, Der Bundestag, aaO. S. 295.

3) Diese Befugnis hat bekanntlich bei Verabschiedung des entsprechenden Bayerischen Landesgesetzes (Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern) zu grundsätzlichen Kontroversen geführt.

der Interessenverbände im Regierungsbereich liegt ¹⁾, erscheint ein Ausgleich durch nicht interessenorientierte Information während des Gesetzgebungsverfahrens wünschenswert.

Unter den Informationsmöglichkeiten, die dem Parlament auf dem Gebiet der Gesetzgebung zur Verfügung stehen, hat in kurzer Zeit die sog. öffentliche Anhörung zunehmend an Beliebtheit gewonnen ²⁾. Die Abhaltung öffentlicher Anhörungen vor den Ausschüssen des Bundestages gem. § 73 Abs. 2 GeschO BT ist den Public Hearings des amerikanischen Kongresses nachgebildet, wo sie insbesondere seit ihrer Reglementierung im Legislative Reorganization Act von 1946 ein "vorzügliches und geschätztes Mittel zur Beschaffung der nötigen Expertisen" geworden sind ³⁾.

Die Abhaltung öffentlicher Ausschusssitzungen, zu denen Interessenvertreter, Auskunftspersonen und Sachverständige geladen werden können, geschieht in der Regel zu besonders wichtigen und aktuellen Fragen und findet auch in der Öffentlichkeit starke Beachtung, nicht zuletzt deshalb, weil diesem Verfahren eine ungewöhnliche Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses eignet, was insbesondere für die solcherweise erkennbare Einflußnahme der Interessenverbände gilt.

In der Neufassung des § 73 Abs. 2 GeschO BT ⁴⁾ ist diese Informationsmöglichkeit der Ausschüsse noch durch die Einführung eines Minderheitenschutzes erweitert worden; bei überwiesenen Vorlagen oder Anträgen kann ein Viertel der Ausschußmitglieder die Abhaltung einer öffentlichen Anhörung verlangen.

1) KAISER, Die Repräsentation organisierter Interessen, Bln. 1956, S. 268; PARTSCH, VVDStRL. 16 (1958) S. 89; HENNIS, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, PVS. 1961, S. 24 ff.

2) PARTSCH, VVDStRL. 16 (1958) S. 88 f. und TROSSMANN, Parlamentsrecht, aaO. S. 198 konstatieren demgegenüber noch, daß von der Möglichkeit der öffentlichen Informationssitzung kaum Gebrauch gemacht werde.

3) DECHAMPS, Macht und Arbeit der Ausschüsse, Meisenheim 1954, S. 31.

4) Vgl. Bekanntmachung über die Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 776).

In dieser Zunahme öffentlicher Anhörung von Sachverständigen und Interessevertretern drückt sich eine Tendenz aus, die auch den Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigen immanent ist: die Skepsis des Parlaments gegenüber der Unterrichtung und Darstellung durch die fachlich überlegene Exekutive. Dabei hat es den Anschein, als bestünde ein allgemeiner, wenn auch graduell unterschiedlicher Vorbehalt gegen die Informationsvermittlung durch die Regierung. Diese Unterrichtung ist jedenfalls dort von zweifelhaftem Wert, wo die Regierung gewissermaßen in eigener Sache zu befinden hat und eine unbefangene Darstellung nicht erwartet werden kann. So wird in regierungsamtlichen Lageberichten über Wirtschafts-, Sozial- und Agrarpolitik kaum auf die der Regierung selbst anzulastenden Versäumnisse und Fehlplanungen hingewiesen werden. Derartige Berichte, wie sie teils auf Grund gesetzlicher Verpflichtung regelmäßig erstattet ¹⁾, teils auf besonderes Ersuchen des Bundestages vorgelegt ²⁾, zunehmend auch aus eigener Initiative der Regierung in Konkretisierung des Regierungsprogramms abgegeben werden ³⁾, haben einen tendenziell beschränkten Informationswert. Die verständliche Absicht, in ihnen eine Desavouierung der Regierung bzw. der Regierungspartei zu vermeiden und der Opposition nicht zusätzliche Angriffsflächen zu bieten, führt dazu, daß

-
- 1) So der jährlich zu erstattende Bericht über die Lage der Landwirtschaft (Grüner Bericht) gem. § 4 LandwirtschaftsG; nach § 25 Abs. 2 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt der Bericht über die Lage der Jugend; gem. § 2 StabG der Jahreswirtschaftsbericht; der Subventionierungsbericht gem. § 12 StabG; der Raumordnungsbericht gem. § 11 RaumOG.
 - 2) So erstattete die Bundesregierung auf ein entspr. Ersuchen des Bundestages (BT-Drs. IV/1247) den ersten Bericht über die Maßnahmen des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung - Bundesbericht Forschung I - (BT-Drs. IV/2963); ebenso hat die Bundesregierung auf Ersuchen des Bundestages (BT-Drs. IV/2771) einen Bericht über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vorgelegt (BT-Drs. V/909).
 - 3) Siehe die Zusammenstellung der bisherigen Regierungsberichte der laufenden Legislaturperiode in BT-Drs. VI/1953.

das Parlament insgesamt nur eine aus dem Blickpunkt der Regierung gesichtete Information erhält.

Die Vorbehalte gegen die Unterrichtung durch die Regierung werden ferner durch den Umstand bestärkt, daß - jedenfalls nach der bisher geübten Praxis - für das Plenum des Parlaments die Einflußnahme der organisierten Verbände, insbesondere auf die Gestaltung und Motivierung der Regierungsvorlagen, undurchsichtig bleibt, während zweifellos ein Interesse daran besteht, die hier wirkenden Kräfte auch aus der Sicht des Parlaments kennenzulernen.

Die umfassende Information der Abgeordneten wird schließlich dadurch beeinträchtigt, daß gem. § 41 GGO II die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung vor dem Parlament einheitlich zu vertreten sind, auch wenn zwischen den beteiligten Ministerien zunächst unterschiedliche Auffassungen bestanden haben. Die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung ist vom Standpunkt der Regierung zwar evident, jedoch wäre die Wiedergabe auch der abweichenden Meinungen in form eines 'dissenting vote' für die Urteilsbildung der Abgeordneten aufschlußreicher.

Dieser Überblick über die Informationsmöglichkeiten des Parlaments bei der Gesetzgebungstätigkeit ¹⁾ stellt den Zusammenhang her, in dem die Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien zu sehen sind. Von den Gutachten der Sachverständigen erwartet man, daß sie am ehesten Gewähr für eine objektive, umfassende

1) Der Ruf nach umfassender Information zur Ausübung der Gesetzgebung findet sich schon bei v. MOHL, Encyclopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. Tübingen 1872, S. 157 "Hoffentlich wird eine Zeit kommen, welche es ganz unbegreiflich finden wird, wie man jemals Gesetze machen konnte ohne statistische Vorarbeiten, ohne parlamentarische Enqueten, ohne Anhören, wohl gar gegen den Rath, von Sachverständigen. Itzt freilich werden noch genug Gesetze ohne solche Vorbereitung gemacht; sie sind aber auch darnach". Den Hinweis auf dieses Zitat verdanke ich VOGEL, VVDStRL 24 (1966), S. 174 N. 149.

und die Sachzusammenhänge berücksichtigende Darstellung bieten ¹⁾. Das gilt auch für die Gremien, in denen neben Vertretern der Wissenschaft und Forschung als Sachverständige auch die Vertreter organisierter Interessen mitwirken, weil eine derartige Repräsentation gerade wegen der dann erkennbaren Einflußnahme durchaus informativ sein kann.

Natürlich spielt eine gewisse Wissenschaftsgläubigkeit eine nicht unwesentliche Rolle in dem Bemühen um eine sachverständige Beratung, wenn auch zuweilen die Wesensverschiedenheit von politischem Willen und wissenschaftlicher Erkenntnis sehr deutlich artikuliert wurde ²⁾.

Aber unabhängig von dem grundsätzlichen Problem des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik erscheinen angesichts der zunehmenden Kompliziertheit der regelungsbedürftigen Materien Sachverständigenexpertisen als Grundlagen notwendig, weil solche Gremien am besten die vielfachen Interdependenzen zu erkennen vermögen. Auch entsprechende Erhebungen durch die Regierung können - abgesehen von den schon geschilderten Vorbehalten - die gutachtliche Tätigkeit eines qualifizierten Sachverständigengremiums in der Regel nicht ersetzen, weil die Arbeitsbelastung und die über die Kompetenz eines Ressorts hinausgehenden Problemkreise es nicht zulassen, über einen umfassenden Auftrag, losgelöst von der Routinetätigkeit, eine

1) In diesem Sinne die Äußerung des Abgeordneten PRELLER zur Einsetzung einer Studienkommission zur Sozialreform (BT. Sten.Ber. 2.WP. 30. Sitzg. S. 1407(A): "Uns kommt es darauf an, daß nun endlich einmal eine objektive Untersuchung stattfindet und daß Vorschläge von Sachverständigen, die außerhalb der Sphäre des Ministeriums stehen und die in einer freien Atmosphäre arbeiten, diesem Hause ... vorgelegt werden".

2) so die vielzitierte Äußerung des Abgeordneten SCHMÜCKER (BT. Sten.Ber. 2.WP. 48. Sitzg. S. 2342(A)): "Wir lassen uns auch nicht durch größeren Sachverstand von unserer politischen Richtung abbringen".

fundierte Arbeit zu leisten ¹⁾. Hier ergibt sich eine gewisse Parallele zur Situation von Planungsgremien. Auch die Planungstätigkeit erfordert Vorkehrungen, die über das Leistungsvermögen der durch die Tagesarbeit absorbierten operativen Einheiten hinausgehen ²⁾.

Die Unzulänglichkeit des Regierungsapparats für derart umfassende Aufgaben hebt für die englische Verfassungspraxis auch JENNINGS hervor und erklärt hiermit die Tätigkeit der früher vom Parlament berufenen Select Committees und den später von der Regierung eingesetzten Royal Commissions und Departmental Committees ³⁾.

-
- 1) So die Argumentation in der aufschlußreichen Diskussion über den (abgelehnten) Antrag der SPD-Fraktion, zur Reform des Beamtenrechts eine Studienkommission einzusetzen (BT-Drs. IV/1351 und IV/1966; Sten.Ber. 4. WP. 94. Sitzg. S. 4330(C) und 119. Sitzg. S. 5565(C)).
 - 2) Vgl. GREWE, Planung in der Außenpolitik, in: Planung I, aaO. S. 355 unter Bezugnahme auf die Einrichtung des Planungsstabes im Auswärtigen Amt im Jahre 1963.
 - 3) JENNINGS, Parliament, aaO. S. 211: "Civil servants have to undertake a vast amount of day-to-day administration and have neither the time nor, always, the capacity, to work out new schemes ... The British Constitution has therefore developed a technique of public inquiry. Formerly the task lay with the House of Commons, which set up Select Committees to examine propositions put before it or problems which required solution. At the present day the initiative more often rests with the government, which sets up a Royal Commission or a Departmental Committee to examine any question for which it cannot find, or does not want to find, an immediate solution. Very often, knowledge of facts upon which policy could be formulated is lacking. The great Royal Commissions of the last Century, such as those which preceded the development of poor law, public health, local government, housing, and factory legislation, had first to ascertain the facts and then to suggest remedies."

Ein anderes Motiv für die Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien zur Vorbereitung der legislativen Tätigkeit des Parlaments wurde darin gesehen, daß sich so der Opposition eine Möglichkeit biete, auf Gesetzgebungsvorhaben frühzeitig Einfluß zu nehmen. Da die Gesetzesinitiative der Opposition bei Vorlage eigener Entwürfe zumeist erfolglos bleibe, verspreche sie sich außer durch Ersuchen um Regierungsentwürfe auch durch das Verlangen nach Bestellung von Expertenkommissionen eine stärkere Mitwirkung ¹⁾. Diese Erklärung ist insoweit unzureichend, als sie nur auf die Motivation der Opposition abstellt und zudem nicht berücksichtigt, daß die oppositionellen Anträge um Einsetzung von Sachverständigengremien in der Regel erfolglos bleiben.

In die Motivation der parlamentarischen Wünsche nach sachverständiger Beratung ist ferner die in den Diskussionen um die Parlamentsreform immer wieder geforderte Stärkung der Repräsentativfunktion des Parlaments miteinzubeziehen ²⁾. Die Konzentration des Parlaments auf die politisch wesentlichen Fragen und die vorrangige Diskussion der Grundzüge von Gesetzentwürfen wird durch die Expertisen der Sachverständigen wesentlich erleichtert, weil sie Schwerpunkte aufzeigen, den Überblick über die anstehenden Probleme erleichtern oder doch zumindest Orientierungshilfen geben können.

1) ELLWEIN-GÖRLITZ, Parlament und Verwaltung, aaO. S. 233, die im übrigen derartige Ersuchen der parlamentarischen Kontrollfähigkeit zuordnen und sie als "Anregungen" interpretieren.

2) Vgl. dazu von HASSEL, Zwanzig Jahre parlamentarische Demokratie in Deutschland, in: Bulletin Nr. 113 (1969) S. 961 f.

b) Der Informationsbedarf zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle

Die hier in Bezug auf den Informationsbedarf des Parlaments vorgenommene Gliederung nach Gesetzgebungskompetenz und Kontrollfunktion kann nicht ohne Überschneidungen durchgeführt werden. Das ergibt sich einmal aus der Wechselbezogenheit der dem Bundestag obliegenden Gesamtaufgabe, die demokratische Gesamtleitung, Willensbildung und Kontrolle beinhaltet ¹⁾, zum anderen beruht es auf dem "partiellen Übergang der Gesetzgebungsfunktion auf die Regierung" ²⁾, die vornehmlich darin zum Ausdruck kommt, daß bei der Gesetzgebung die Regierungsvorlagen dominieren, wenn man Initiative und Erfolg in Relation zueinander setzt. In dem Maße, in dem sich diese Verlagerung in der politischen Wirklichkeit vollzieht, gewinnt die Rolle des Parlaments als Kontrollorgan bei der Gesetzgebung ^{an} Bedeutung.

Einige der bereits angeführten Motive und Voraussetzungen parlamentarischer Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien gelten daher auch für die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments in diesem weiteren Sinne, die sich nicht auf die Anwendung der herkömmlichen Mittel parlamentarischer Kontrolle beschränkt.

Die Ausübung parlamentarischer Kontrolle ist effektiv nur möglich, wenn das Parlament einen mit dem Umfang der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit korrespondierenden Informationsstatus hat. Erst diese Kenntnis der wesentlichen Tatsachen und Zusammenhänge ermöglicht es, von den verfassungsmäßigen Kontrollrechten derart Gebrauch zu machen, daß durch ihre Ausübung die Gestaltung und Lenkung der Politik mitbestimmt wird. Die Wahrnehmung der Kontrolle obliegt im

1) HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts, aaO. S. 212.

2) LEIBHOLZ, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Strukturprobleme, aaO. S. 295; so auch ELLWEIN, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1965, S. 235 f.

parlamentarischen Regierungssystem regelmäßig der Opposition, die darin "ihre für die demokratische Ordnung wesentliche Aufgabe erfüllt" ¹⁾. Als Mittel der politischen Auseinandersetzung der Opposition mit der Regierung und der Parlamentsmehrheit kommt demzufolge den Kontrollrechten gesteigerte Bedeutung zu, die als Minderheitsrechte ausgestaltet sind: das Interpellations- und das Enqueterecht.

aa) Möglichkeiten und Grenzen des Fragerechts nach
Art. 43 Abs. 1 GG

Das sich aus Art. 43 Abs. 1 GG ergebende Interpellations- oder Fragerecht ²⁾ wird nach den in der Geschäftsordnung des Bundestages bestimmten Formen ausgeübt, nämlich durch Große Anfragen (§§ 105-109), Kleine Anfragen (§ 110), mündliche Anfragen in der Fragestunde (§ 111), sowie die mögliche Verbindung der Beantwortung einer mündlichen Anfrage durch die Bundesregierung mit einer Aussprache (aktuelle Stunde) ³⁾.

Es besteht weitgehende Übereinstimmung darin, daß das so gehandhabte Fragerecht allenfalls geeignet ist, eine gewisse Leistungs- und Sachkontrolle gegenüber der Verwaltungstätigkeit auszuüben, ungeeignet aber für eine politische "Richtungskontrolle" ⁴⁾, weil sich die Abgeordneten der Regierungsfraktion der Regierung gegenüber loyal verhalten, sobald durch diese Form parlamentarischer Kontrolle Richtlinien,

- 1) HESSE, Grundzüge, S. 218; in diesem Sinne auch FRIESENHAHN, Parlament und Regierung, VVDStRL 16 (1958) S. 27.
- 2) Vgl. ANSCHÜTZ, Verfassung des Deutschen Reiches, aaO. Anm. 1 zu Art. 33 WV; MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, RdNr. 8 zu Art. 43 GG; V.MANGOLDT-KLEIN, Anm. III zu Art. 43 GG.
- 3) Gem. den Vorläufigen Bestimmungen über Aussprachen zu Fragen von allgemeinem aktuellem Interesse vom 27.1.1965, abgedruckt bei LECHNER-HULSHOFF, Anlage 4, S. 251.
- 4) Zur Unterscheidung dieser beiden Kontrollfunktionen vgl. ESCHENBURG, Staat und Gesellschaft, aaO. S. 608 f.

Methoden und Stil der Regierungspolitik berührt werden ¹⁾.

Diese Situation ist sowohl für die Motivation der oppositionellen Anträge um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen als auch für die diesbezüglichen Ersuchen der regierungsbildenden Fraktion aufschlußreich:

Die Opposition als maßgebliche Trägerin der parlamentarischen Kontrolle ist nicht imstande, mittels des Fragerechts eine effektive politische Kontrolle der Regierung auszuüben. Das liegt weniger daran, daß das Fragerecht nach Art. 43 Abs. 1 GG nur der Parlamentsmehrheit zusteht und die minderheitsbegünstigende Ausgestaltung in den §§ 105 ff. GeschO BT keine Beantwortungspflicht begründen kann ²⁾; vielmehr ist diese oppositionelle Kontrollmöglichkeit im Ansatz schon dadurch beeinträchtigt, daß die Opposition in ihren Informationsmöglichkeiten gegenüber der Regierung benachteiligt ist.

Dieses Informationsdefizit muß sich notwendig auf die Intensität der Kontrolle negativ auswirken. Die Tätigkeit von Sachverständigengremien bietet sich daher als Kompensationsmöglichkeit an, weil die Sachverständigengutachten Informationen liefern, die das Fragerecht zu einem wirksamen Instrument parlamentarischer Kontrolle machen.

Aber auch für die Parlamentsmehrheit kann die gutachtliche Tätigkeit der Sachverständigen als eine geeignete Form erscheinen, um eine gewisse Kontrolle gegenüber der Regierung auszuüben, ohne in den Loyalitätskonflikt zu geraten, der die Ausübung des Fragerechts so sehr einengt. Wenngleich die parlamentarische Kontrolle der Regierung vorwiegend von

1) Vgl. EUCHNER, Parlamentarismus der Bundesrepublik, aaO. S. 393; ESCHENBURG, Staat und Gesellschaft, aaO. S. 605; eine zunehmende Schwächung des Kontrolleffekts der Interpellation konstatiert auch BÄUMLIN, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, aaO. S. 295, für die schweizerischen Verhältnisse.

2) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Rdnr. 32 zu Art. 43

der Opposition ausgeübt wird, so ist doch nicht zu verkennen, daß auch die im parlamentarischen Regierungssystem bestehenden Spannungen ¹⁾ einen Ausgleich suchen. Das äußert sich - vorbehaltlich anderer Erwägungen - auch in den Ersuchen der Parlamentsmehrheit an die Regierung, zu dieser oder jener Frage ein Sachverständigengremium tätig werden zu lassen, weil hier eine von der Regierung weitgehend unbeeinflusste Übersicht und Stellungnahme geboten wird, die auch für die Regierungsfraktion als Regulativ für die sonst weitgehend entfallende Kontrollfunktion von Interesse ist.

- bb) Zur Ausübung des Enqueterrechts nach Art. 44 GG, insbesondere in Form der Legislativ-Enquete

Das in Art. 44 GG normierte, herkömmlich den parlamentarischen Kontrollrechten zugeordnete Untersuchungs- oder Enqueterrecht ist grundsätzlich seinem Gegenstand nach nicht beschränkt ²⁾. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen ist zur Wahrung des Parlamentsansehens, zu Gesetzgebungs- und sonstigen Sachenqueten und zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung zulässig. Seit den Verhandlungen des

-
- 1) FRIESENHAHN, VVDStRL. 16 (1958), S. 27 Anm. 44, S. 52, demzufolge in Deutschland als Nachwirkung der Frontstellung des Parlaments gegen die von ihm unabhängige Exekutive trotz der Verbindung von Mehrheitspartei und Regierung das Spannungsverhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative erhalten bleibt, da auch die Regierungspartei eifersüchtig über gewisse parlamentarische Privilegien wache. SCHEUNER, DÖV 1957, S. 633 ff. (636) hebt ebenfalls die institutionelle Verschiedenheit und soziologische Differenz hervor, die trotz des Zusammenspiels von Mehrheitsfraktion und Regierung bestehe.
- 2) Vgl. ANSCHÜTZ, Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 2 zu Art. 34 WV unter Hinweis auf dessen Entstehungsgeschichte; für das GG vgl. MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Rdnr. 4 zu Art. 44.

45. Deutschen Juristentages ¹⁾ ist es jedoch eine unbestrittene Tatsache, daß in der Praxis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse Gesetzgebungsenqueten fast gänzlich unüblich sind und auch im Bereich der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung das Enqueterrecht nur eine unbedeutende Rolle spielt. Vielmehr konzentriert sich die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse auf die Aufdeckung von Mißständen in Regierung und Verwaltung, also auf die sog. Skandalenqueten ²⁾. Die Ursachen dieser Entwicklung interessieren hier nur insoweit, als es sich um die Kategorie der Gesetzgebungsenqueten und die Untersuchungen zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung handelt, weil sich in diesen beiden Bereichen Parallelen zu parlamentarischen Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigen-gremien ergeben.

EHMKE ³⁾ hat das Fehlen der Legislativenqueten u.a. damit erklärt, daß das Parlament insgesamt ⁴⁾ sich aus sachlichen, personellen und zeitlichen Gründen nicht in der Lage sieht, zur Vorbereitung von legislativen Vorhaben umfassende und komplizierte Enqueten durchzuführen, ebenso wie es aus diesen Gründen in seiner Gesetzesinitiative beschränkt ist. Hinsichtlich parlamentarischer Untersuchungen zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung hat EHMKE dargelegt,

1) Vgl. PARTSCH, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten für den 45. DJT. Band I Teil 3 (1964) und Sitzungsberichte Band II Teil E (1965) mit Referat von EHMKE E 7-E 51.

2) PARTSCH, aaO. S. 21 und EHMKE, aaO. E 7.

3) AaO. E 20 ff.

4) Legislative Minderheitenenqueten sind mit der Praxis eines parlamentarischen Regierungssystems schon deshalb unvereinbar, weil das Parlament neben dem Gesetzgebungsprogramm der Regierung nicht auch noch gleichzeitig das "Gesetzgebungsprogramm der Opposition in Form von Legislativenqueten" behandeln kann. So EHMKE aaO. E 22.

daß die ad-hoc-Untersuchungsausschüsse zwar einzelnen Mißständen nachgehen können, zu einer allgemeinen, laufenden Kontrolle jedoch nicht geeignet sind ¹⁾.

Es wird sehr deutlich, daß das Parlament sein Unvermögen zu legislativen Enqueten durch die Tätigkeit von Sachverständigen auszugleichen versucht, weil sich so die Möglichkeit bietet, die Sammlung und Sichtung des Tatsachenmaterials zur Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs durch ein von der Regierung unabhängiges Gremium zu erwirken.

Eine ähnliche Interessenlage des Parlaments besteht im Verhältnis zum Aufkommen zentraler Planung, die - obschon ohne ausdrückliche Regelung im Grundgesetz - nach der Verfassungsstruktur als Gemeinschaftsaufgabe von Parlament und Regierung angesehen wird ²⁾.

Obwohl Ausmaß und Verfahren der Beteiligung des Parlaments an Planmaßnahmen noch ungeklärt sind, bietet sich zur Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle auch hier die Hilfe unabhängiger Sachverständigengremien an ³⁾.

Die eigentlich naheliegende Konsequenz, entsprechende Sachverständigenkommissionen unmittelbar durch das Parlament zu bestellen und somit auch deren Zusammensetzung zu bestimmen, stieß früher auf Bedenken ⁴⁾, die heute jedoch angesichts der Einführung der Enquete-Kommissionen in § 74 a GeschO BT

1) AaO. E 29 ff.

2) So etwa HERZOG, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S. 204.

3) In diesem Sinne auch HARNISCHFEGGER, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied 1969, S. 127.

4) Vgl. BT-Drs. I/3024 betr. Antrag der SPD-Fraktion auf Einsetzung einer "Sozialen Studienkommission" von unabhängigen Sachverständigen durch den Bundestag. Die Ablehnung des Antrags wurde mit verfassungsrechtlichen Bedenken begründet, wonach sich die Bildung derartiger Sachverständigenkommissionen "mit den Art. 43 und 44 GG wie mit dem Grundgesetz überhaupt eigentlich nicht in Übereinstimmung bringen läßt" (BT Sten.Ber. 1.WP. 195. Sitzg. S. 8382(D)).

nicht mehr bestehen dürften. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

EHMKE hat auf Grund der Tatsache, daß - das Gebiet der parlamentarischen Haushaltskontrolle ausgenommen - die ad-hoc-Untersuchungsausschüsse ihrer Struktur und ihrem Verfahren nach nicht zur laufenden politischen Kontrolle von Regierung und Parlament geeignet sind, die Ausstattung der ständigen Ausschüsse des Parlaments mit Prüfungs- und Untersuchungsrechten gefordert ¹⁾. Die Recht- und Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung kann hier dahinstehen, das Bedürfnis nach einer wirksamen politischen Kontrolle durch das Parlament ist indes nicht zu bezweifeln. Auch unter diesem Gesichtspunkt bietet die Tätigkeit von Sachverständigengremien eine Kompensationsmöglichkeit für eine mit den Mitteln des Art. 44 GG nicht zu bewirkende Kontrolle.

Das gilt weniger für eine laufende, nachträgliche Kontrolle in der repressiven Funktion, die dem Wortsinne (contre rôle) anhaftet, als vielmehr für eine präventive, in die Zukunft gerichtete Parlamentskontrolle auf den Schwerpunkten der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit ²⁾. Die strukturellen Veränderungen, die sich in diesem Bereich vollziehen und die insbesondere durch die Planungstätigkeit gekennzeichnet sind ³⁾, erfordern als Korrelat entsprechende Kontrollmöglichkeiten des Parlaments, wenn es sich seiner Kontrollfunktion nicht begeben will. Die Tätigkeit von Sachverständigengremien in Schwerpunktbereichen staatlichen Handelns - die Ersuchen beziehen sich mit wenigen Ausnahmen auf solche Themen - kann dem Parlament den nötigen Überblick zur Beurteilung und

1) EHMKE, aaO. E 35.

2) Zur präventiven Funktion der Kontrolle vgl. BÄUMLIN, Kontrolle des Parlaments, aaO. Diskussionsbeiträge BÄUMLIN, S. 574 und EICHENBERGER, S. 591.

3) Vgl. KÖLBLE, Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage, in: Planung I S. 91 ff; FORSTHOFF, Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III, S. 23.

Kontrolle der Regierung vermitteln. Das erscheint von besonderem Interesse angesichts dessen, daß die Ausübung der politischen Kontrolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren an Bedeutung verliert, weil die planende und lenkende Gestaltung sich häufig nicht in Gesetzesform vollzieht oder weil beim Erfordernis gesetzlicher Regelung die Exekutive schon Fakten geschaffen hat, die das Parlament als gegeben hinnehmen muß.

c) Die Einsetzung von Enquete-Kommissionen nach
§ 74 a GeschO BT

Die oben aufgezeigten Bedingungen und Motive, die für die parlamentarischen Ersuchen an die Regierung um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen maßgebend waren, haben in gewissem Grade durch die Einführung des Instituts der Enquete-Kommission in die Geschäftsordnung des Bundestages ihren Niederschlag gefunden. Der Bundestag hat im Rahmen der sog. Kleinen Parlamentsreform (Änderung seiner gem. Art. 40 I GG beschlossenen Geschäftsordnung durch Beschluß vom 18.6.1969 - BGBl. I S. 776) u.a. die Bestimmung des § 74 a über die Enquete-Kommission eingefügt:

§ 74 a Enquete-Kommission

- (1) Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann der Bundestag eine Enquete-Kommission einsetzen. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er dazu verpflichtet. Der Antrag muß den Auftrag der Kommission bezeichnen.
- (2) Die Mitglieder der Kommission werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt und vom Präsidenten berufen. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke. Die Mitgliederzahl der Kommission soll, mit Ausnahme der in Abs. 3 genannten Vertreter der Fraktionen, neun nicht überschreiten.
- (3) Jede Fraktion kann einen Vertreter, auf Beschluß des Bundestages auch mehrere, in die Kommission entsenden.

Diese Regelung wurde als Möglichkeit schon in der Beschlußfassung des 45. Deutschen Juristentages zur Reform der Untersuchungsausschüsse angedeutet. Man war sich damals darin einig, daß das verfassungsmäßige Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zwar gegenständlich nicht beschränkt werden sollte; das sollte aber nicht ausschließen, "daß für bestimmte Untersuchungsaufgaben auch andere Lösungen entwickelt werden (z.B. gemischte Enquete-Kommissionen, Parlamentsbeauftragte, parlamentarischer Ehrenrat)" ¹⁾.

Die Einfügung des § 74 a, der die geschäftsordnungsmäßige Grundlage für die Einsetzung von Enquete-Kommissionen schafft, geht auf einen im wesentlichen unverändert übernommenen Antrag der SPD-Fraktion zurück ²⁾. Dagegen wurde der gleichzeitig von derselben Fraktion eingebrachte Entwurf eines Gesetzes über die Befugnisse dieser Enquete-Kommissionen ³⁾ nicht mehr während der 5. Legislaturperiode verabschiedet, weil gegen die weitgehenden Untersuchungsbefugnisse, die der Entwurf vorsah, rechtliche Bedenken bestanden ⁴⁾. Dieser Entwurf entsprach weitgehend der Forderung EHMKEs nach einem Enqueten-Rahmengesetz als Grundlage für umfangreiche und komplizierte Legislativ-Enqueten ⁵⁾. Wenngleich sich das Parlament zur gesetzlichen Regelung

1) Vgl. Verhandlungen des 45. DJT Band II, Teil E, S. E 172.

2) BT-Drs. V/3990; V/4373; Sten.Ber. 5.WP. 240. Sitzg. S. 13294(B).

3) BT-Drs. V/3991; Sten.Ber. 5.WP. 240. Sitzg. S. 13328(D).

4) § 2 Abs. 1 des Entwurfs: "Die Kommission ist berechtigt, von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und deren Behörden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften die Vorlage oder Auslieferung aller für die Durchführung der Erhebung erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen zu verlangen und zu deren Erläuterung schriftliche und mündliche Auskünfte einzuholen und Anhörungen zu veranstalten".
§ 4 Des Entwurfs berechnigte die Kommissionen zur Vereidigung der auskunftspflichtigen Personen in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung.

5) EHMKE, 45. DJT, Verhandlungsberichte, E 25 ff.

der Befugnisse dieser Enquete-Kommissionen noch nicht entschließen konnte und bis dahin die notwendigen Voraussetzungen für eine effiziente Legislativenquete fehlen dürften, so sind jedenfalls mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Einsetzung solcher Kommissionen durch den Bundestag im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit die früher geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken, die ihren Ursprung in der Vorstellungswelt des deutschen Konstitutionalismus hatten ¹⁾, überwunden. Bis zur Konkretisierung der Untersuchungsbefugnisse ²⁾, die auf die besonderen Erfordernisse einer Legislativenquete zugeschnitten sind und sich nicht auf die entsprechende Anwendung strafprozessualer Maßnahmen beschränken, bleibt die praktische Bewährung dieser Neuerung bei der Ausübung des Enqueterrechts abzuwarten.

Die Intention, die der Einführung der Enquete-Kommission in die Geschäftsordnung zugrunde liegt, gibt der Text der Bestimmung nur unzureichend wieder ³⁾. Durch die Berufung von Wissenschaftlern und Sachverständigen in die Kommission soll vom Sachverstand her die politische und gesetzgeberische Arbeit des Bundestages vorbereitet werden, diese Aufgabe soll aber durch die Entsendung mindestens eines Fraktionsmitgliedes in ständiger Kooperation zwischen den sachverständigen Mitgliedern der Kommission und den Politikern gelöst werden. Die Verbindung zum Parlament wird durch die Vertreter der Fraktionen hergestellt, um eine enge Verbindung von Wissenschaft und politischer Wirklichkeit zu gewährleisten ⁴⁾.

1) EHMKE, 45. DJT, Verhandlungsberichte, E 23.

2) Der Gesetzentwurf über die Befugnisse der Enquete-Kommissionen wurde in der 6. WP. erneut eingebracht (BT-Drs. VI/546).

3) Vgl. den schriftl. Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (BT-Drs. V/4373) sowie die mündl. Ausführungen des Berichterstatters (Sten.Ber. 5.WP. 240. Sitzg. S. 13294(B)).

4) Sten.Ber. 5.WP. 240. Sitzg. S. 1384(C).

Von zweifelhaftem Wert erscheint allerdings die Statuierung des Minderheitenschutzes in § 74 a Abs. 1 Satz 2 GeschO BT, wenn man sich die Auffassung EHMKEs zu eigen macht, daß Legislativ-Enqueten auf Grund eines Minderheitenrechts das parlamentarische Regierungssystem zu blockieren drohen ¹⁾.

Wenn auch insoweit und wegen des Ausstehens einer gesetzlichen Regelung der Befugnisse die Effizienz der Enquete-Kommissionen noch in Frage steht, so stellt diese Regelung doch einen Versuch dar, durch eigene Initiative und in eigener Regie das Fachwissen von Experten auch außerhalb des Parlaments für dessen Arbeit nutzbar zu machen. Ob die Enquete-Kommissionen die bisherige Tätigkeit der auf Ersuchen des Bundestages durch die Bundesregierung eingesetzten Gremien zu ersetzen vermögen, wird sich erst erweisen müssen ²⁾.

1) EHMKE, 45. DJT Band II, Teil E, E 21 ff. unter Hinweis darauf, daß die Forderung MAX WEBERS, das Untersuchungsrecht als Minderheitsrecht auszugestalten, sich auf die Verwaltungskontrolle bezog und nicht in Zusammenhang mit Legislativ-Enqueten stand. Nur im Hinblick auf diese Verwaltungskontrolle hat MAX WEBER, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Gesammelte politische Schriften, aaO. S. 347, vor den Gefahren einer parlamentarischen "Mehrheitswirtschaft" gewarnt und gefordert, das parlamentarische Enqueterecht "unbedingt als Minoritätsrecht auszugestalten".

2) Inzwischen wurden vom Bundestag zwei Enquete-Kommissionen - für Fragen der Verfassungsreform und der Auswärtigen Kulturpolitik - eingesetzt. Die Enquete-Kommission zur Verfassungsreform hat die Aufgabe, zu prüfen, "ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen unter Wahrung seiner Grundprinzipien anzupassen" (BT-Drs. VI/1211). Die Enquete-Kommission wurde an Stelle einer vom Bundesminister des Innern ursprünglich geplanten Sachverständigenkommission der Bundesregierung berufen.

Der Auftrag an die Enquete-Kommission für Auswärtige Kulturpolitik besteht darin, "Empfehlungen für eine bessere kulturelle Repräsentation der BRD im Ausland zu erarbeiten und dem Bundestag vorzulegen" (BT-Drs. VI/515).

3. Die Bindung der Bundesregierung an die Ersuchen

Die Analyse der Motive und Voraussetzungen, die den Ersuchen des Bundestages um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen zugrunde liegen, hat ergeben, daß zwei Momente im Vordergrund dieser Art parlamentarischer Entschlüsse stehen: einmal das Informationsbedürfnis im Rahmen der Gesetzgebungstätigkeit und zum anderen der Wunsch nach wirkungsvoller Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Ohne die Gefahr dieser notwendig vereinfachenden Typisierung zu unterschätzen, bilden diese beiden vorrangigen Gesichtspunkte die Grundlage für die nun anzustellende Untersuchung, ob und inwieweit die Bundesregierung an Entschlüssen dieses Inhalts gebunden ist.

a) Die Verbindlichkeit aus dem Grunde der Gesetzgebungsaufgabe des Parlaments

Die Intention dieser Entschlüsse geht - wie oben im einzelnen dargestellt - dahin, daß durch die Tätigkeit von Sachverständigengremien zuverlässige Informationen und fundierte Entscheidungshilfen gegeben werden, die das Parlament zur Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz benötigt. Dabei kann die Aufgabe der Gremien in diesem "legislativen Vorfeld" von der allgemeinen Bestandsaufnahme bis zum konkreten Vorschlag einer gesetzlichen Regelung der jeweiligen Materie reichen.

Die Frage, ob das Faktum der Informationsabhängigkeit des Gesetzgebers zur rechtlichen Verbindlichkeit der betreffenden Entschlüsse führt, läßt sich nur aus dem Gesamtzusammenhang der hierbei in Betracht kommenden Verfassungsprinzipien beantworten ¹⁾. Das

1) Zur methodischen Notwendigkeit der Interpretation aus dem Gesamtzusammenhang vgl. EHMKE, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963) S. 77 ff.

sind im einzelnen die sich aus der Rechtsstaatlichkeit ergebenden, in Art. 20 Abs. 2 u. Abs. 3 GG normierten Grundsätze der Gewaltengliederung, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des formellen Gesetzesbegriffs. Dem Grundsatz der Gewaltenteilung insbesondere ist die verfassungsrechtliche Grundentscheidung des parlamentarischen Regierungssystems gegenüberzustellen ¹⁾. Schließlich ist auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 GG in die Betrachtung miteinzubeziehen.

aa) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und formeller Gesetzesbegriff

Der Begriff der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips enthält als Oberbegriff zwei Komponenten ²⁾: den Vorbehalt und den Vorrang des Gesetzes, wobei in Art. 20 Abs. 3 GG nur dieser ausdrücklich genannt ist. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes bauen auf dem Begriff des formellen Gesetzes als Bestandteil des Rechtsstaatsbegriffes auf. Unter Berufung auf diese Elemente des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes haben einige Autoren die Unverbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse begründet, weil die erstrebte Einflußnahme des Parlaments auf die Regierung nur durch ein förmliches Gesetz zu erreichen sei, da allein ein formelles Gesetz die Exekutive zu dem gewünschten Verhalten verpflichte ³⁾.

Dagegen hat SELLMANN ⁴⁾ eingewandt, daß weder der Gesetzesvorrang, also der Grundsatz, daß eine auf ein Gesetz zurückzuführende Vollzugsmaßnahme nicht

1) Allerdings nicht i.S. eines antithetischen Verhältnisses (vgl. NAWIASKY, Festschrift für Apelt, aaO. S. 137 f.), sondern als spezielle Ausformung innerhalb des parlamentarischen Prinzips (JESCH, Gesetz und Verwaltung, aaO. S. 96 N. 107).

2) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, RdNr. 124 ff. zu Art. 20 GG; ULE, EvStL, Sp. 651 ff., "Gesetzmäßigkeit der Verwaltung".

3) Vgl. Nachweise bei SELLMANN, aaO. S. 25 f.

4) aaO. S. 51 ff.

gegen andere Gesetze oder Rechtssätze verstoßen darf, noch der Gesetzesvorbehalt allgemein gültige Rechtsregeln für die Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse beinhalte.

Die Richtigkeit dieser Auffassung bedarf in Hinsicht auf Entschließungen des hier behandelten Inhalts keiner weiteren Erläuterung, soweit der Gesetzesvorrang betroffen ist. Die Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen berühren nicht die Verpflichtung der Exekutive, nicht geltenden förmlichen Gesetzen zuwiderzuhandeln, weil in diesem Bereich keine die Exekutive bindenden Gesetze bestehen. Der Gesetzesvorrang wäre nur dann von Belang, wenn sich das Ersuchen auf die Einsetzung eines Gremiums bezüge, dessen Tätigkeit sich mit dem Aufgabenbereich einer ähnlichen, gesetzlich begründeten Institution (z.B. des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) überlagerte. Nur in einem solchen Fall stellte das Ersuchen eine unzulässige und unverbindliche Einflußnahme auf die Regierung dar, weil hier ohne förmliche Aufhebung oder Abänderung des betreffenden Gesetzes eine Maßnahme gefordert würde, die auf eine Umgehung des gesetzlich eingerichteten Gremiums hinausliefe.

Auch der Vorbehalt des Gesetzes ¹⁾ greift hinsichtlich der Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien nur insoweit ein, als das Erfordernis eines förmlichen Gesetzes zur Bildung von Organen nur dann bestünde, wenn diese Gremien zu Eingriffen in die Rechtssphäre Dritter befugt wären ²⁾. Eine derartige Außenwirkung soll nach den einschlägigen Entschließungen des Parlaments den von der Regierung zu bildenden Gremien

-
- 1) Zum Begriff des "Vorbehalts des Gesetzes" und zur Abgrenzung des "Gesetzesvorbehalts" i.S. der Grundrechtsdogmatik vgl. JESCH, Gesetz und Verwaltung, S. 31 f.; ferner VOGEL, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966) S. 149 ff.
 - 2) Vgl. H.J. WOLFF, VerwR II, § 78 II b zum Begriff des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts im engeren Sinne im Rahmen der Organisationsgewalt.

nicht zukommen. Soweit es sich dagegen als notwendig erwiesen hat, die Sachverständigengremien zur Verwirklichung ihres Zwecks mit Untersuchungsrechten auszustatten, hat das Parlament unter Beachtung dieses in Art. 20 Abs. 3 GG vorausgesetzten Grundsatzes die Anordnung durch ein formelles Gesetz getroffen ¹⁾. Soweit der Gesetzesvorbehalt wegen fehlender Außenwirkung nicht berührt wird, steht er mithin der Verbindlichkeit derartiger Entschlüsse nicht entgegen.

Ebenso erscheint es problematisch, unter Berufung auf den formellen Gesetzesbegriff die Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse generell zu verneinen, wie dies unter Bezugnahme auf Entschlüsse geschah, die die Regierung zu einem bestimmten Verhalten gegenüber Dritten, z.B. Subventionierungsmaßnahmen verpflichten ²⁾. In derartigen Fällen wäre allerdings der besondere Rang des formellen Gesetzes, der insbesondere durch die verfahrensmäßige Mitwirkung des Bundesrates gekennzeichnet ist, in Frage gestellt, wollte man einem schlichten Parlamentsbeschuß dieselbe Verbindlichkeit zusprechen ³⁾. Es fragt sich indes, ob der rechtsdogmatisch unwiderlegbare Rangunterschied zwischen formellem Gesetz und schlichtem Beschluß auch da seine Bedeutung beibehält, wo es sich nicht um den nach außen wirksamen Vollzug von Rechtsnormen handelt. Mit anderen Worten: Gilt die Unverbindlichkeit mangels Gesetzesform auch für die Entschlüsse, die der legislativen Vor-

-
- 1) Vgl. die Regelung der Untersuchungsbefugnisse im Gesetz über eine Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft v. 31.12.1960 (BGBl. 1961 I, S. 9). Die Durchführung der Untersuchung wurde dabei dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft übertragen (siehe unten S. 144 ff).
 - 2) So das BVerwG, Urt. v. 20.1.1961, BVerwGE 12, 16 (20) im Anschluß an die Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 30.9.1959, VerfGH 12, 119 (125 ff); ebenso OVG Münster, Urt. v. 30.10.1961, DVBl. 1962, 139.
 - 3) LERCHE, Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen, NJW 1961, S. 1758 (Entscheidungsrezension zu BVerwGE 12, 16).

bereitung im weiteren Sinne dienen? Die Frage der Rechtserheblichkeit von Entschlüssen dieses Inhalts kann erst beantwortet werden, nachdem auch die Grundsätze der Gewaltenteilung und des parlamentarischen Regierungssystems, soweit sie für den Bereich der Gesetzesvorbereitung erheblich sind, in die Überlegung miteinbezogen worden sind.

bb) Gewaltenteilung und parlamentarisches System

Das Verständnis der Gewaltenteilung als staatliches Organisationsprinzip einer freiheitlichen Staatsform ¹⁾ erlaubt Abweichungen und Durchbrechungen der Funktionsbereiche der einzelnen Gewalten, ohne daß diese Abweichungen von einem System strenger Funktionenunterscheidung zwischen Regierung und Parlament als Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes anzusehen wären ²⁾. Eine starre Trennung der Funktionsbereiche würde nicht nur die sich aus dem parlamentarischen Regierungssystem ergebenden vielfachen politischen Identitäten zwischen Legislative und Exekutive ignorieren ³⁾, sondern würde auch verkennen, daß der dem Prinzip zugrunde liegende Zweck, nämlich Verteilung und Mäßigung der Staatsmacht zum Schutz der individuellen Freiheit ⁴⁾, einer Überlagerung der Funktionen nicht zuwiderläuft.

Über die im Grundgesetz ausdrücklich geregelten Befugnisse des Parlaments hinaus bedeutet daher nicht jede Einflußnahme auf die Exekutive einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Grenze da gezogen, wo zugunsten des Parlaments ein Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erfolgt ⁵⁾. Ob es sich bei dem Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen, deren

1) SCHEUNER, DÖV 1957, 633 (636).

2) FRIESENHAHN, VVDStRL 16, S. 37, Anm. 71.

3) WERNER WEBER, Spannungen und Kräfte, aaO. S. 45.

4) BVerfGE 9, 268 (279); 22, 106 (111).

5) BVerfGE 9, 268 (280).

Aufgabengebiet auf dem Gebiet der Gesetzesvorbereitung liegt, um eine in der parlamentarischen Demokratie unbedenkliche Gewichtsverlagerung zugunsten des Parlaments handeln würde, wenn die Regierung an diese Ersuchen gebunden wäre, muß sich folglich nach der Abgrenzung der Kernfunktionen beider Gewalten bemessen. Die Kernfunktion des Parlaments als gesetzgebender Körperschaft besteht im Erlaß von Rechtsnormen, während der Exekutive als Kernfunktion der Erlassung gesetzesvollziehender Einzelakte gegenüber Rechtsträgern obliegt.

Diese verfassungsrechtlich gewährleisteten Funktionsbereiche beider Gewalten werden demnach nicht von Entschließungen berührt, die sich nicht auf die Handlung von Hoheitsträgern mit rechtserheblicher Außenwirkung beziehen. In diesen Fällen ist das Gewaltenteilungsprinzip kein für die Beurteilung der Verbindlichkeit bzw. Unverbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse geeignetes Kriterium ¹⁾.

Das gilt auch für die parlamentarischen Ersuchen des hier behandelten Inhalts insoweit, als die Einsetzung der Sachverständigenkommissionen und die damit verbundene organisatorische Durchführung - Berufung der Mitglieder, Einrichtung einer Geschäftsstelle, Beschaffung der notwendigen Unterlagen und dergleichen mehr - keine Rechtswirkung nach außen in dem hier maßgeblichen Sinne entfaltet, sondern nur regierungsinterne Organisationsakte darstellt. Demgemäß kann aus dem Grundsatz der funktionellen Gewaltenteilung nicht die Unverbindlichkeit dieser Entschließungen gefolgert werden.

In der parlamentarischen Praxis wurde diese Grenze der Einflußnahme auch nicht überschritten. So hat der Bundestag in seinem Ersuchen an die Bundesregierung, eine unabhängige Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen

1) SELLMANN, aaO., S. 50.

und Film einzusetzen, davon abgesehen, dieses Gremium mit besonderen Untersuchungsbefugnissen auszustatten. Die Bundesregierung wurde lediglich aufgefordert, ein entsprechendes Auskunftspflichtgesetz einzubringen, falls die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Untersuchung nur auf Grund einer gesetzlichen Regelung sichergestellt werden könne ¹⁾.

Die obige Abgrenzung der den beiden Gewalten Legislative und Exekutive vorbehaltenen Kernfunktionen stellt auf die Funktionsbereiche von Gesetzgebung und vollziehender Verwaltung ab, die im Zusammenhang mit der auf parlamentarische Initiative erfolgte Einsetzung von Sachverständigengremien aber nur insoweit bedeutsam wird, als deren Tätigkeit mit Eingriffen in die Rechtssphäre Dritter verbunden wäre. Eine solche mittelbare oder unmittelbare Auswirkung gegenüber Rechtsträgern konnte indes nicht festgestellt werden. Die mit der Vorbereitung von Gesetzen beauftragten Gremien entfalten keine rechtserhebliche Außenwirkung, es ist daher primär das Verhältnis von Legislative zur Exekutive in ihrer Funktion als Regierung angesprochen. Das bedeutet, daß dieses Verhältnis beider Gewalten in seiner besonderen Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems zu berücksichtigen ist, um zu einer Aussage über die Verbindlichkeit der parlamentarischen EntschlieÙung zu kommen.

Das parlamentarische Regierungssystem als Verfassungssystem, in welchem die Regierung in ihrem Bestand und folglich auch in ihrer Tätigkeit vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, setzt andererseits die Eigenverantwortlichkeit und selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung voraus ²⁾.

1) BT-Drs. IV/2158. Das in Aussicht genomme-ne Auskunftspflichtgesetz wurde nicht erlassen. Die Kommission hat in ihrem Bericht die Schwierigkeiten beklagt, die sich daraus ergaben, daß die Untersuchungen nur mit dem Einverständnis der Betroffenen durchgeführt werden konnten (BT-Drs. V/2120, S. 9).

2) BVerfGE 9, 268 (281); BayVerfGH 12, 119 (126).

Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, die insbesondere im Mißtrauensvotum konkretisiert ist, findet ihre notwendige Entsprechung in der Kompetenz der Regierung, in Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung als politisch leitendes Exekutivorgan zu fungieren. Da das Grundgesetz diesen Bereich der Staatsleitung nicht durch erschöpfende Kompetenzzuweisungen regelt, sondern dem politischen Zusammenwirken von Regierung und Parlament überläßt, gehen demgemäß die Meinungen darüber, in welchem Maße dem Parlament eine verbindliche Einflußnahme auf die Entscheidungsgewalt der Regierung zustehe, auseinander ¹⁾. Auf die divergierenden Auffassungen über die Ausgestaltung des Spannungsverhältnisses zwischen Regierung und Parlament ist hier jedoch nur insoweit einzugehen, als sie die konkrete Frage der Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse betreffen ²⁾. Dabei zeigt es sich, daß auch die Autoren, die den Funktionsbereich des Parlaments sehr weit fassen und die ein verfassungskräftiges Vorbehaltsgebiet der Regierung negieren, eine rechtliche Verbindlichkeit derartiger Entschlüsse ablehnen ³⁾. SELLMANN hat demgegenüber eingewandt, daß Sinn und Zweck des parlamentarischen Regierungssystems prinzipiell einer Verbindlichkeit nicht dort entgegenstünden, wo im Einzelfall nach der grundgesetzlichen Verteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten Regierung und Parlament gesamthänderisch zu

1) Eigenständigkeit und Entscheidungsfreiheit der Regierung betonen z.B. SCHEUNER, Der Bereich der Regierung, aaO., S. 253 ff.; LEIBHOLZ, Regierung und Parlament, in: Strukturprobleme, aaO., S. 160 ff. (163). Im Sinn einer stärkeren Abhängigkeit dagegen insbesondere FRIESENHAHN, VVDStRL 16, S. 33 ff.

2) Vgl. die ausführliche Wiedergabe der Meinungen bei KLEIN, Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, JuS 1964, S. 181 (186 ff.).

3) FRIESENHAHN, VVDStRL 16 (1958), S. 36, Anm. 70, S. 70 (Leitsatz II, 2); HERZOG, VVDStRL 24 (1966) S. 185 f., 107 (Leitsatz 1).

Entscheidung und Verantwortung berufen seien ¹⁾).

Auch wenn man die dieser Argumentation zugrunde gelegte Auffassung von der "Staatsleitung zur gesamten Hand" ²⁾ ohne Vorbehalt akzeptieren wollte, so ist mit der hieraus gefolgerten verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit doch eine wesensmäßige Grenze überschritten. Das Hineinwirken des Parlaments in die Regierungsfunktion ³⁾ als Ausfluß eines allgemeinen Prinzips der parlamentarischen Demokratie vollzieht sich in der politischen, nicht in der rechtlichen Sphäre. Die Intensität der Einwirkung des Parlaments mag unterschiedlich sein und von der beiläufigen Empfehlung bis zur Androhung des Regierungssturzes reichen, aber diese graduelle Abstufung bei der Ausübung politischen Drucks bildet keinen Übergang zur verfassungsrechtlich einklagbaren Verbindlichkeit. Eine Vermengung beider Bereiche würde ein wesentliches Konstruktionselement des parlamentarischen Systems, den Eigenbereich der Regierung, weithin gegenstandslos machen. Das Interesse an einer klaren Abgrenzung zwischen politischer Möglichkeit und justiziabler Pflicht erlaubt es nicht, in Abweichung von der grundsätzlichen Unverbindlichkeit eine rechtlich verbindliche Anordnung durch schlichten Beschluß im Einzelfall dann zu postulieren, wenn dies nach der jeweiligen Bewertung der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament in dem betreffenden Tätigkeitsbereich opportun erscheint.

1) AaO. S. 58. So folgert er beispielsweise aus der Kompetenzverteilung im Gesetzgebungsverfahren die Befugnis des Parlaments, die Regierung zur Vorlage bestimmter Gesetzesvorlagen zu verpflichten. Das faktische Übergewicht der Regierung gegenüber der Gesetzesinitiative des Parlaments erfordere eine solche Erweiterung der parlamentarischen Befugnisse, weil nur so die verfassungsmäßige Berufung des Parlaments zur Gesetzgebung gewahrt bleibe (S. 102 ff.)

2) FRIESENHAHN, aaO., S. 37 f.

3) FRIESENHAHN, aaO., S. 70.

Somit bietet das parlamentarische System auch bei Akzentuierung der politischen Abhängigkeit der Regierung kein Argument, das für die rechtliche Verbindlichkeit von Entschlüssen spräche, die im Hinblick auf eine Gesetzesvorbereitung die Regierung zur Einsetzung von Sachverständigenkommissionen aufordern.

cc) Berührung mit der Richtlinienkompetenz

Schließlich wird bei der Erörterung der Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse noch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gem. Art. 65 GG miteinbezogen ¹⁾. Dieser Gesichtspunkt ist hier insoweit von Bedeutung, als die auf Berufung von Sachverständigenkommissionen zielenden Entschlüsse den Bereich des Politischen - im Sinn der schöpferischen Entscheidung und der Auseinandersetzung über die den Staat als Ganzes berührenden Ziele ²⁾ - sehr nachhaltig beeinflussen können. Hierzu sei nur an die Berufung der Mitbestimmungskommission erinnert, die der Großen Koalition vornehmlich zur politischen Neutralisation der Mitbestimmungsfrage diene. In derartigen Fällen bedeutet allein die Tatsache der Beauftragung einer politischen Entscheidung, sei es auch nur in dem negativen Sinne, daß die Tätigkeit der Kommission die anstehende Entscheidung verzögern soll. Das gilt umso mehr, wenn das Ergebnis der Sachverständigentätigkeit von solchem politischen Gewicht ist, daß die Festlegung der Richtlinien durch den Regierungschef davon nicht unberührt bleibt, weil sie in Auseinandersetzung mit dem Sachverständigengutachten aufgestellt werden. Es ist demzufolge die Möglichkeit, daß durch Entschlüsse solcher Art die Richtlinienkompetenz tangiert wird, nicht zu verkennen.

1) Nachweise bei SELLMANN, aaO., S. 27; OBERMEIER, aaO., S. 143 ff.

2) SCHEUNER, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Festgabe für R. Smend, 1962, S. 259 f.; WENGLER, Der Begriff des Politischen im internationalen Recht, in: Recht und Staat, Bd. 189/190, Tübingen 1956.

Nach herrschender Auffassung begründet Art. 65 GG für den Bereich der politischen Entscheidung einen Vorbehalt der Regierung, der es dem Parlament zwar nicht verwehrt, seine Auffassung zu bestimmten politischen Fragen in EntschlieBungen zu äußern, der aber den Erlaß politischer Richtlinien in Gesetzesform ausschließt ¹⁾.

Diese Abgrenzung der Richtlinienkompetenz gegenüber den Befugnissen des Bundestages spricht ebenfalls gegen eine rechtliche Verbindlichkeit der EntschlieBungen. Hält man politische Richtlinien nicht für einen möglichen, oder - soweit dies geschieht - für einen unzulässigen Gesetzesinhalt, so muß man folgerichtig auch die Bindungswirkung von Ersuchen verneinen, die im mittelbaren Zusammenhang mit der Führung der Regierungsgeschäfte angesprochen werden.

Die Einbeziehung der Grundsätze, die sich aus der Gewaltenteilung und dem parlamentarischen System sowie der Auslegung des Art. 65 ergeben, haben keine durchgreifenden Argumente erbracht, die es rechtfertigen, im Hinblick auf den speziellen Gehalt der hier behandelten EntschlieBungen den in Art. 20 Abs. 3 GG vorausgesetzten formellen Gesetzesbegriff fallenzulassen und auch diesen Ersuchen an die Regierung die Verbindlichkeit gesetzlicher Anordnung zuzuerkennen. Dieses Ergebnis, die rechtliche Unverbindlichkeit parlamentarischer Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien zum Zweck legislativer Vorbereitung, sollte indessen nicht überbewertet werden. Auch bei Annahme der Verbindlichkeit würde eine etwaige verfassungsgerichtliche Durchsetzung nur zum Feststellungsurteil des Organstreitverfahrens gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 67 BVerfGG führen. Eine Verurteilung der Regierung, dem Ersuchen des Bundestages durch Einsetzung und Beauftragung einer Sach-

1) JUNKER, Richtlinienkompetenz, aaO., S. 88 ff.; FRIESENHAHN, VVDStRL 16, S. 33 Anm. 61; vgl. auch KNÖPPE, Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik des Regierungschefs, DVBl. 1965, S. 857 ff., S. 925 ff.

verständigenkommission zu entsprechen, wäre nicht möglich ¹⁾.

Ein Abstellen auf die Möglichkeit verfassungsgerichtlicher Durchsetzung bietet nicht den im Verhältnis von Parlament und Regierung wesentlichen Gesichtspunkt; das Verhältnis beider Verfassungsorgane zueinander wird weniger durch Rechtspflichten als vielmehr durch den politischen Übereinstimmungszwang gekennzeichnet ²⁾. Bei einer etwaigen Nichtbeachtung des Parlamentswillens ist demzufolge die Frage nach der praktischen Realisierbarkeit der Abberufung nach Art. 67 GG von vorrangiger Bedeutung gegenüber der Möglichkeit justiziabler Verwirklichung bestehender Rechte.

b) Die Verbindlichkeit aus dem Grunde der Kontrollfunktion des Parlaments

Soweit mit dem Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen die Ausübung parlamentarischer Kontrolle bewirkt werden soll ³⁾, stellt sich die Frage, ob diese Intention des Parlamentswillens zu einer anderen Beurteilung der rechtlichen Verbindlichkeit führt.

Die Kontrollaufgaben des Bundestages in dem engeren Sinne, die nicht die Ausübung der politischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung im Gesetzgebungsverfahren einbezieht ⁴⁾, sind nur zu einem Teil in verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschriften konkretisiert (Art. 43 Abs. 1, 44, 45a, 45b, 87a Abs. 4, 114 GG).

1) Auch die rechtsförmige Durchsetzung von Gesetzen ist insoweit begrenzt, vgl. HERZOG, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966) S. 185.

2) Vgl. JUNKER, Richtlinienkompetenz, aaO., S. 90.

3) Vgl. oben S. 77 ff.

4) Zur Ausübung politischer Kontrolle als Aspekt der legislatorischen Funktion des Parlaments vgl. BAUMLIN, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, aaO., S. 257 ff; zur parlamentarischen Haushaltskontrolle eingehend HIRSCH, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Stgt. 1968.

So erfährt namentlich das Kontrollmittel des Zitierungs- und Fragerechts nach Art. 43 Abs. 1 GG erst in der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 105 ff.) eine praktikable Handhabung. Der Bundestag hat sich durch die geschäftsordnungsmäßige Regelung bei der Ausübung des Fragerechts zwar selbst gebunden ¹⁾, dies schließt aber grundsätzlich nicht aus, daß dieses Recht auch in anderer als in der satzungsmäßigen Form ausgeübt wird, wenn dabei die Grenzen des in Art. 43 Abs. 1 enthaltenen materiellen Interpellationsrechts eingehalten werden ²⁾. Wenngleich der Umfang des durch Mehrheitsbeschluß auszuübenden Fragerechts im Einzelfall zweifelhaft sein kann und der Regierung vorbehalten bleibt, inwieweit sie Auskunft erteilen will ³⁾, so besteht doch kein Zweifel darüber, daß das parlamentarische Interpellationsrecht in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten herkömmlichen Sinn ⁴⁾ die Regierung nicht zur Einhaltung einer über die mündliche oder ggf. schriftliche Beantwortung hinausgehenden Form verpflichten kann. Eine andere Frage ist, ob das faktische Ungenügen des Kontrolleffekts der Interpellation, dessen Gründe schon dargelegt wurden ⁵⁾, eine erweiternde Auslegung des Art. 43 Abs. 1 zuläßt, und zwar derart, daß sich das Fragerecht nicht in der Verpflichtung, Rede und Antwort zu stehen, durch die Regierung selbst erschöpft, sondern auch das Recht enthält, die Beantwortung eines Fragenkomplexes durch Berichterstattung einer von der Regierung zu berufenden Sachverständigenkommission zu verlangen.

1) BVerfGE 1, 144 (148).

2) Die Geschäftsordnung als autonome Satzung des Parlaments bezieht sich nur auf dessen eigene Angelegenheiten und regelt das dabei einzuhaltende Verfahren, sie kann aber nicht verbindliche Vorschriften über das Verhalten der außerhalb stehenden Regierung aufstellen. Vgl. NAWIASKY, Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags, in: Festschrift für Apelt, S. 141.

3) V. MANGOLDT-KLEIN, Anm. III, 2 zu Art. 43 (S. 937).

4) Art. 33 Abs. 1 WV.

5) Siehe oben S. 78.

Eine so extensive Ausdehnung des Instituts "Fragerecht" ist abzulehnen. Eine an der Einheit der Verfassung ausgerichtete Interpretation ¹⁾ muß berücksichtigen, daß Ausübung der parlamentarischen Kontrolle sich auf den Wirkungsbereich der Regierung bezieht und nur sie der Adressat der Anfragen sein kann, nicht aber ein von der Regierung beauftragtes Gremium. Diese Einschränkung gilt unabhängig davon, ob man das Fragerecht als Bestandteil eines allgemeinen Kontrollrechts des Parlaments ²⁾ oder als Ausfluß des parlamentarischen Regierungssystems ansieht ³⁾. Dem offenkundigen Bedürfnis, die Mittel der parlamentarischen Kontrolle zu erweitern und sie den sich wandelnden Formen staatlichen Handelns, insbesondere der mittel- und langfristigen Planung adäquat anzupassen, kann nicht dadurch entsprochen werden, daß man in das Kontrollsystem ein unabhängiges Gremium einschaltet, dem faktisch die Wahrnehmung der Kontrolle zufiele.

Als Ergebnis ist demnach festzuhalten, daß die Grenzen parlamentarischer Kontrollbefugnis überschritten würden, wollte man in erweiternder Auslegung des Art. 43 Abs. 1 GG den auf Kontrollzwecke bezogenen EntschlieBungen um Einsetzung von Sachverständigenkommissionen eine rechtliche Verbindlichkeit zusprechen.

In der parlamentarischen Praxis wurde ein solcher, aus dem Fragerecht abgeleiteter Rechtsanspruch - soweit ersichtlich - auch niemals erhoben. Vielmehr hat man zum Zwecke einer Anpassung der Kontrollfunktion - im besonderen Hinblick auf die präventive Kontrolle der erweiterten und komplexen Staatsaufgaben - die Institution der Enquete-Kommissionen in § 74 a GeschO BT geschaffen ⁴⁾, die "zur Vorbereitung

1) BVerfGE 1, 14 (32); 7, 198 (205); 19, 206 (220).

2) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 43 Randnr. 1.

3) v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 43 Anm. III, 1 S. 936.

4) Siehe oben S. 84 ff.

von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutungsvolle Sachkomplexe" vom Parlament selbst eingesetzt werden und in denen die von ihrer Fraktion beauftragten Abgeordneten selbst vertreten sind.

4. Das Ergebnis der rechtlichen Unverbindlichkeit im Verhältnis zur politischen Bedeutung der Ersuchen.

Das Ergebnis der rechtlichen Unverbindlichkeit der Entschlüsse sowohl aus dem Aspekt der Gesetzgebungs- als auch der Kontrollfunktion ist insoweit ergänzungsbedürftig, als die Feststellung der rechtlichen Weisungsunabhängigkeit und der Nichteinklagbarkeit die sich daran anschließende Frage nach der politischen Gewichtigkeit dieser parlamentarischen Ersuchen nicht beantwortet. Der Abgrenzung von justiziabler Verbindlichkeit kommt eine rechtsdogmatisch wesentliche, pragmatisch aber weniger bedeutungsvolle Konsequenz zu.

Der Frage, wie sich die politische Relevanz derartiger Entschlüsse in der Praxis konkretisiert, steht der Mangel empirisch gesicherter Kenntnisse entgegen. Selbst eine Fallstudie könnte angesichts der komplexen Interessenlage im parlamentarischen System keine über sie selbst hinausgehende Geltung beanspruchen. Die politische Bedeutung kann daher hier nur in Umrissen angedeutet werden.

Die Relevanz, die den parlamentarischen Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien im politischen Kräftespiel zwischen Parlament und Regierung zukommt, muß in engem Zusammenhang mit den geschilderten Motiven und Voraussetzungen dieser Entschlüsse gesehen werden. Das Informationsbedürfnis und der Wunsch nach Ausübung parlamentarischer Kontrolle als den beiden vorrangigen Elementen, die diesen

Kundgaben zugrunde liegen, verleihen ihnen ein Gewicht, das sie in der praktischen Auswirkung einer rechtlichen Verbindlichkeit sehr nahe kommen läßt. Diese Wichtigkeit wird allein durch die Tatsache indiziert, daß den mit Mehrheit angenommenen Anträgen von der Bundesregierung - soweit ersichtlich - in allen Fällen durch Einsetzung eines Gremiums entsprochen wurde. Selbst den abgelehnten Anträgen der oppositionellen Minderheit war in Einzelfällen ein mittelbarer Erfolg beschieden, indem die Regierung von sich aus zu einem späteren Zeitpunkt eine Sachverständigenkommission mit ähnlichem Auftrag berief ¹⁾.

Zur Kennzeichnung des politischen Gewichts schlichter Parlamentsbeschlüsse wird zumeist auf die Möglichkeit des Mißtrauensvotums hingewiesen, mit dem im Fall der Nichtbefolgung durch die Regierung gerechnet werden müsse ²⁾. Indessen ist es kaum vorstellbar, daß diese ultima ratio ernstlich in Erwägung gezogen wird, wenn es sich allein um die Durchsetzung der Berufung von Sachverständigenkommissionen handelt. Wenn diesen Ersuchen in aller Regel entsprochen wird, so steht hier vielmehr die Notwendigkeit im Vordergrund, die Übereinstimmung zwischen Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung herbeizuführen. Das gilt umso mehr, wenn diese Entschlüsse über Informationsbedürfnis und Kontrollfunktion hinaus einer kritischen Haltung der Mehrheitsfraktion zur Regierungspolitik, etwa in Form der Anmahnung von Versäumnissen, Ausdruck geben.

Der politische Druck zur Durchsetzung entfällt dagegen weitgehend, wenn die Einsetzung eines Sachverständigengremiums der Regierung Vorwand liefern

1) So bei der Einsetzung der Finanzreformkommission, siehe oben S. 21 Anm. 1.

2) FRIESENHAHN, VVDStRL 16 (1958), S. 70 (Leits. II, 2).

soll, in einer bestimmten Frage unter Hinweis auf die laufende Erhebung untätig zu bleiben.

Die politische Relevanz dieser Entschlüsse ist also weithin von der jeweiligen Konstellation der Faktoren abhängig, die bei der Beschlußfassung des Parlaments eine Rolle spielen und die insbesondere in dem nuancenreichen Verhältnis von Mehrheitsfraktion und Regierung ihren Ursprung haben.

Ein weiteres Eingehen auf diese politische Sphäre muß und kann hier unterbleiben, weil der Aspekt der politischen Gewichtigkeit keine Kriterien liefert, die einer rechtlichen Betrachtung zugänglich sind. Die Darstellung bliebe andererseits unvollständig, würde man das politische Moment ignorieren und allein auf die rechtliche Relevanz parlamentarischen Verhaltens abstellen.

III. DIE GESETZLICHE ANORDNUNG DER EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIEN

Im vorangegangenen Teil schloß die Feststellung der rechtlichen Unverbindlichkeit der parlamentarischen Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien die Frage nach den rechtlichen Grenzen der parlamentarischen Einflußnahme legischerweise aus. Das Ergebnis der rechtlichen Unverbindlichkeit und die Verweisung auf die Mittel politischer Durchsetzung lassen keine weitere Untersuchung in der Richtung zu, welchen etwaigen Vorbehalten eine Einflußnahme des Parlaments auf die Bildung von Sachverständigengremien durch die Regierung unterliegt. Diese Frage stellt sich aber folgerichtig, wenn die Einsetzung von Sachverständigengremien nicht in rechtlich unverbindlicher Entsprechung eines schlichten Parlamentsbeschlusses erfolgt, sondern das Parlament durch Gesetz Berufung und Tätigkeit derartiger Institutionen anordnet, sei es, daß deren Tätigkeit im Rahmen und zur Durchführung eines Gesetzes vorgesehen ist ¹⁾, sei es, daß die gesetzliche Regelung ausschließlich oder wesentlich die Tätigkeit der Sachverständigen zum Gegenstand hat ²⁾.

1. Abgrenzung gesetzlicher Beratungsgremien im Bereich der Verwaltung und der Verfassungsorgane

Ausgangspunkt für die Frage nach den Grenzen eines solchen legislativen Zugriffs ist im weiteren der Begriff des Gesetzesvorbehalts. ³⁾ Nun betreffen die im Zusammenhang mit dem Vorbehalt des Gesetzes angestellten Erwägungen, inwieweit der Gesetzgeber bestimmten Einschränkungen gegenüber der eigen-schöpferischen Gestaltung der Exekutive unterliege,

1) Vgl. oben S. 21 f.

2) Vgl. oben S. 23 f.

3) Vgl. hierzu den Überblick bei SELMER, Der Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1968, S. 489 ff.

überwiegend das Verhältnis des Gesetzgebers zur Exekutive in ihrer Eigenschaft als Verordnungsgeber. Die hierzu vertretene Auffassung, daß aus dem Prinzip der Repräsentation der Gesetzgeber in seiner Rechtsetzungsbefugnis nach keiner Richtung eingeschränkt sei ¹⁾, kann nicht ohne weiteres auf die Beziehungen des Gesetzgebers zur Regierung als Organ der politischen Führung übertragen werden.

Das Verhältnis von Gesetzgeber und Regierung ist aber vornehmlich angesprochen bei der gesetzlichen Institutionalisierung von Sachverständigengremien, die mit der befristeten oder stetigen Aufgabe der Beratung und Unterrichtung der Verfassungsorgane beauftragt sind. Denn die Tätigkeit dieser Gremien fällt weder in den Bereich der Normsetzung noch des Normvollzugs, vielmehr liegt der Akzent ihrer Aufgabe im Bereich der Normberatung und Normvorbereitung. Dennoch wäre es verfehlt, diesen Gesichtspunkt auf die Vorbereitung der Gesetze zu verengen und demgemäß als der Regierung obliegende Aufgabe dem Kompetenzbereich des Gesetzgebers gegenüberzustellen. Der Aufgabenbereich der aufgrund Gesetzes berufenen Gremien ist so eindeutig nicht zu bestimmen. Gerade im Hinblick auf den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als der bisher bedeutsamsten Erscheinung dieser Kategorie ist man geneigt, dessen Funktion als "Gemengelage" politischer, planerischer, legislativer und administrativer Zwecke zu bezeichnen.

Dennoch ist zum Zweck der notwendigen thematischen Abgrenzung auch hier auf die Typik der Funktion abzustellen, die in der Unterrichtung und Beratung der

1) VOGEL, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966) S. 125 (166 ff.) mit weiteren Nachweisen. Allerdings hat sich VOGEL gegen den von JESCH, Gesetz und Verwaltung, aaO. postulierten Totalvorbehalt gewandt. Die heute vorherrschende Auffassung dürfte eher dahin gehen, daß der Vorrang des Parlaments vor der Regierung sich als Vorbehalt der Entscheidung grundlegender Fragen durch den Gesetzgeber auswirkt (HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts, aaO. S. 190)

gesetzgebenden Körperschaften und der Regierung liegt.

Diese Aufgabenstellung markiert die Grenze gegenüber dem Tätigkeitsfeld der zahlreichen, gesetzlich angeordneten Gremien, die als beratende oder gar entscheidenden Kollegialorgane in Form von Verwaltungsbeiräten, Fachbeiräten und technischen Ausschüssen die Verwaltung unterstützen. Dieses weite Feld der Mitwirkung der unabhängigen Sachverständigen im Bereich der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung¹⁾ muß hier im wesentlichen außer Betracht bleiben, soweit nicht die Heranziehung von Sachverständigen in der Verwaltung von vergleichbarer struktureller Bedeutung für den Prozeß der Entscheidung und Verantwortung ist wie bei der Beratung von Regierung und Parlament.

Ein derartiger Vergleich bietet sich insoweit an, als auch die Verwaltung mit der Vervielfachung ihrer Aufgaben in zunehmendem Maße auf den Sachverstand und das Fachwissen außerhalb ihrer Behördenorganisation angewiesen ist. Wenngleich die Verwaltung schon sehr frühzeitig, insbesondere auf technischem Gebiet, in dieser Form Fachwissen zur

1) Vgl. hierzu die materialreiche Darstellung bei DAGTOGLOU, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, wo insbesondere auf die häufige Koppelung von Fachwissen und Interessenvertretung in diesen Kollegialorganen hingewiesen wird.

Einer einzelnen Erscheinung dieser Art, den Technischen Ausschüssen gem. § 24 Abs.4 GewO hat BACHOF eine eingehende Untersuchung gewidmet: Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung. AöR 83 (1958), S. 208 ff.

Zu diesem Themenkreis auch die Beiträge in Band 30 (1966) der Schriftenreihe der Hochschule Speyer: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung.

Die Mitwirkung von Sachverständigengremien in der österreichischen Verwaltung behandelt KAFKA, Die Beiräte in der österreichischen Verwaltung, aaO. S. 168 ff.

Erledigung ihrer Aufgaben herangezogen hat¹⁾, so hat sich diese Entwicklung mit der Zunahme und Komplizierung der Verwaltungstätigkeit in einem Umfang erweitert, der die Struktur der modernen Verwaltung nicht unberührt läßt.

Der Tätigkeit unabhängiger, auch Interessengruppen repräsentierender Fachleute innerhalb der Verwaltungsstruktur begegnen vor allem unter dem Gesichtspunkt Bedenken, daß die funktionale Autorität des Sachverständigen die behördliche Entscheidung antizipiert, ohne daß gegen diese Form der Einflußnahme für die davon Betroffenen Rechtsschutz bestünde. Ein wesentliches Merkmal der rechtsstaatlichen Ordnung, die Vereinigung von Verantwortung und Sachwissen in der Verwaltung, wird durch die formalrechtlich unverbindliche Mitwirkung des außenstehenden, an der Ausübung öffentlicher Gewalt nicht teilhabenden Sachverständigen in Frage gestellt²⁾.

1) Nachweise siehe oben S. 5 Anm. 2

2) FORSTHOFF, VerwR, S. 72 ff. Die Veränderung der modernen Verwaltungsstruktur, die sich aus der Einsetzung von Beratergremien und der Heranziehung von Gutachten in der Verwaltung ergibt, bestehe darin, daß derjenige, der verantwortlich entscheide, des Sachwissens entbehre und derjenige, der über das Sachwissen verfüge, außerhalb realisierbarer Verantwortung stehe (aaO. S. 74). In weniger prononcierter Form weist auch H.J. WOLFF, VerwR II 3. Aufl., S. 70, auf die Möglichkeit einer wechselseitigen Verschiebung zwischen entscheidenden und beratenden Organen in der Verwaltung hin.

Eine ähnliche Entwicklung konstatiert KAFKA, aaO. S. 168 ff. für die österreichische Verwaltung. Aufgrund seiner vorläufigen, sich auf die Tätigkeit von 120 Beiräten erstreckenden Untersuchung, kommt er zu dem Ergebnis, daß die Entscheidung der Behörden regelmäßig den Empfehlungen der Sachverständigen entspreche, soweit es sich nicht um generelle Forderungen handle. In Verbindung mit der autoritativen Funktion bewirke paradoxerweise gerade die rechtliche Unverbindlichkeit des Rates, daß er nicht abgelehnt werden könne (S. 185 f.).

Diese mit dem Auftreten des Fachmannes in den Funktionsbereichen der Verwaltung implizierte Entwicklung der Verwaltungsstruktur, die hier nur angedeutet werden kann, findet ihre Entsprechung auf dem Gebiete des Verfassungsrechts, nämlich in der gesetzlich angeordneten Errichtung von Sachverständigengremien, die als Beratungsorgane von Regierung und Parlament fungieren.

In dieser Ebene des Verfassungsrechts wird unmittelbarer an wesentliche Elemente der demokratisch-parlamentarischen Verfassungsordnung gerührt, als dies in der allmählichen Fortentwicklung der Verwaltungsstruktur faßlich ist.

Besondere Deutlichkeit gewinnt diese Erscheinung dort, wo zur Berufung eines die Verfassungsorgane beratenden Sachverständigengremiums ein besonderes Gesetz ergeht, das ausschließlich Aufgabenstellung und Tätigkeitsbereich der Institution zum Gegenstand hat. Von der Funktion her gehören zu diesem Kreis - worauf schon einleitend hingewiesen wurde - aber auch einzelne Gremien, deren Kreation im Rahmen oder aufgrund eines Gesetzes erfolgt. Im allgemeinen überwiegen bei derartig kreierte Gremien allerdings unterschiedlich gestaltete Funktionen der Beratung des Verordnungsgebers, die eine Bestimmung ihrer Rechtsnatur nur unter Bezugnahme auf den einzelnen Fall zulassen, soweit eine Einordnung der mit Sachverständigen besetzten Ausschüsse, Beiräte, Kommissionen und ähnlichen Kollegien, deren sich nach dem Willen des Gesetzgebers die Verwaltung bei Erfüllung ihrer Aufgaben bedient, in die geläufigen Kategorien der rechtlichen Systematik überhaupt möglich ist¹⁾.

Zur Präzisierung des hier behandelten Untersuchungsgegenstandes und zur Abgrenzung gegenüber der Thematik

1) Vgl. die grundsätzlichen Bemerkungen BACHOFs, Teilrechtsfähige Verbände des öffentl. Rechts, aaO. S. 211 f.

des "ministerialfreien" Raumes in der Verwaltung ¹⁾ ist an dieser Stelle nochmals herauszustellen, daß sich die Untersuchung auf die unabhängigen Gremien beschränkt, die auf Grund der besonderen Sachkenntnis ihrer Mitglieder Parlament und Regierung in Fragen von politischer Bedeutung beraten. Der unscharfe Begriff der politischen Bedeutung will hier in dem Sinne verstanden sein, daß auch die Beratung im Ministerialbereich außer Betracht bleibt, soweit die Verwaltungsfunktion gegenüber der politischen Funktion überwiegt. Im allgemeinen wird diese Abgrenzung dadurch angezeigt, daß die für die Regierung erstellten Gutachten an das Parlament weitergeleitet werden.

2. Geltung des Vorbehaltsprinzips im Organisationsrecht

Die Organisationsgewalt als verfassungsrechtlicher Begriff im Spannungsverhältnis von Legislative und Exekutive bietet den Ansatzpunkt für die verfassungsrechtliche Bewertung der gesetzlich angeordneten Beratungsgremien.

Dem Begriff der Organisationsgewalt stünde es allerdings entgegen, wenn man ihren Gegenstand auf die Organisation von mit hoheitlicher Gewalt ausgestatteten Institutionen, insbesondere von Behörden, beschränkte ²⁾, da die hier in Betracht kommenden Sachverständigengremien ausschließlich eine beratende Funktion ausübten. Demgegenüber wird im folgenden im Anschluß an die Begriffsbestimmung BÖCKENFÖRDES ³⁾

1) BVerfGE 19, 268 (282); LOENING, Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, DVBl 1954, S. 173 ff.;

FICHTMÜLLER, Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung, AöR, Bd. 91 (1966) S. 297 ff.

2) MEYER, Artikel "Organisationsgewalt", in: EvStL, Sp. 1418 ff.

3) BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, S. 29 ff.

ein weiterer Begriff der Organisationsgewalt zugrunde gelegt, nämlich die Befugnis zur Schaffung öffentlicher Funktionsträger, deren Handlungen nicht von rechtserheblicher Wirkung sein müssen. Eine solche Begriffserweiterung rechtfertigt sich aus dem Gesichtspunkt, daß ein Abstellen auf den Begriff der Organpersönlichkeit im herkömmlichen Sinn eine Vielzahl organisatorischer Handlungseinheiten aus der Betrachtung ausschliesse, deren Existenz und Tätigkeit das Bild staatlicher Verwaltung in wichtigen Details ergänzt ¹⁾.

Die Diskussion um die Verteilung der Funktionen der Organisationsgewalt auf Legislative und Exekutive hat ihren Schwerpunkt in der Frage, in welchen Bereichen ihre Ausübung von einer besonderen gesetzlichen Grundlage abhängig ist, also insbesondere die Bestimmung von Inhalt und Umfang der rechtsstaatlichen institutionellen und funktionellen Gesetzesvorbehalte ²⁾. Diese Eingrenzung des vormaligen "Hausguts der Exekutive" ³⁾ durch die Legislative ergibt sich notwendig

1) FORSTHOFF, VerwR, -S.417 hält den Organbegriff, der auf das Willensmoment im Verwaltungshandeln abstellt, generell für entbehrlich. Soweit der Organbegriff demgegenüber zur rechtssystematischen Erfassung und Zuordnung beibehalten wird, besteht eine kontroverse Auffassung in der Frage, ob der Organbegriff als Zurechnungsbegriff eine extern oder zumindest intern rechtserhebliche Handlung voraussetzt (so BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, S. 30 Anm. 32; KIPP, DÖV 1957, S. 518 f.; a.A. H.J. WOLFF, Verw.R. II, 3. Aufl. § 74 I S. 47 f., der unter Zurechnung i.S. des Organbegriffs nicht nur Rechtsakte (Willensakte), sondern auch Tat-handlungen wie Beratung und Gutachtenerstattung versteht). Auf diese Divergenz der begrifflichen Auslegung, die jeweils eine petitio principii enthält, kommt es indessen nicht an, weil hier nicht auf die für den Organbegriff spezifische rechtserhebliche Handlungszuständigkeit, sondern auf die Existenz der organisatorischen Institution als Funktionsträger abgestellt wird.

2) Hierzu namentlich KÖTTGEN und ERMACORA, VVDStRL 16 (1958) S. 154-239; BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, S. 89 ff.; H.J. WOLFF, VerwR II, 3. Aufl., § 78.

3) Der Begriff findet sich bei THOMA, HdbDStR II, S.227.

aus der demokratisch-parlamentarischen Verfassungsordnung. Organisationsgewalt als eine dem Eigenbereich der Exekutive zugehörige Kompetenz unterliegt wie diese selbst der inhaltlichen Bindung, Beschränkung und Bestimmung durch den Gesetzgeber ¹⁾. Die vielfach konstatierte Entwicklung zur Gesetzgebung hin folgt aber nicht nur aus den Schranken des Gesetzesvorbehalts, sondern auch aus dem legislativen Zugriff auf organisatorische Kompetenzen, für die kein Gesetzesvorbehalt der genannten Art besteht.

3. Legislativer Zugriff auf den Bereich der Regierung

Es ist dieses legislative Zugriffsrecht, das im Hinblick auf die Bildung beratender Sachverständigen-gremien interessiert, denn weder vom rechtsstaatlichen noch vom institutionellen Gesetzesvorbehalt ist diese Kategorie organisatorischer Funktionsträger betroffen.

Für den rechtsstaatlichen Vorbehalt ist dies evident; der individuelle Rechtskreis ("Freiheit und Eigentum") wird durch eine derartige Institution nicht betroffen. Aber auch der institutionelle Vorbehalt kommt prima facie nicht zum Tragen, denn die Bildung weisungsfreier Organe innerhalb der staatlichen Verwaltung wird von ihm nur erfaßt, wenn diese Entscheidungszuständigkeit ausüben. Das ergibt sich aus dem dem institutionellen Gesetzesvorbehalt zugrunde liegenden Prinzip, daß die vollziehende Gewalt von sich aus keine Veränderung in der Substanz der staatlichen Hoheitsrechte und in ihrem eigenen verfassungsrechtlichen Status vornehmen kann ²⁾.

1) BÜCKENFÜRDE, aaO. S. 89, 103.

2) BÜCKENFÜRDE, aaO. S. 95 f.

Von der rechtlich unverbindlichen Beratungstätigkeit weisungsfreier Sachverständigengremien wird dieser Grundsatz nicht berührt. Dieses Kriterium der rechtlichen Verbindlichkeit muß beibehalten werden, wenn nicht die Begrifflichkeit des institutionellen Gesetzesvorbehalts ¹⁾ jegliche Bestimmbarkeit verlieren soll. Daher bleiben etwaige faktische Entscheidungskompetenzen in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung.

Bei der verfassungssystematischen Zuordnung der Organisationsgewalt zwischen Legislative und Exekutive wird das Zugriffsrecht der Legislative außerhalb des Vorbehaltsbereichs grundsätzlich nicht in Frage gestellt, vielmehr als Konsequenz von Bindung und Beschränkung der Exekutive im gewaltenteiligen System angesehen ²⁾. Die Meinungen darüber, welchen Schranken das Zugriffsrecht aus eben diesem Gewaltengliederungssystem unterliegt, gehen indessen - gemäß dem jeweiligen Verständnis von der Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive - auseinander; es wird hierbei zumeist auf die Ausübung der Organisationsgewalt im Bereich der gesetzessfreien und leistenden Verwaltung abgestellt, die Argumentation berührt aber auch die atypische Organisationsmaßnahme der Bildung von beratenden Kollegien.

Wo die Abhängigkeit der Exekutive betont und ein verfassungskräftiges Prärogativgebiet negiert wird, wird dementsprechend der Legislative eine unbegrenzte Organisationsgewalt zugestanden ³⁾ oder die Befugnis eingeräumt, durch einfaches Gesetz Aufgaben der

- 1) Der Begriff des institutionellen Gesetzesvorbehalts wird erstmals von KÖTTGEN, VVDStRL 16 (1958), S. 161 entwickelt.
- 2) Daß die Organisationsgewalt im Bereich des Bundes außerhalb des Gesetzesvorbehalts nicht allein der Exekutive zukommt, sondern auch insoweit dem Zugriff des Gesetzgebers offensteht, ergibt sich aus Art. 86 S.2 GG (vgl. MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 86, Rdnr. 17).
- 3) OBERMAYER, Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart 1956, S. 118.

Organisationsgewalt an sich zu ziehen oder einen Gesetzesvorbehalt in diesem Bereich zu schaffen ¹⁾.

Eine derartige Auslegung findet naturgemäß dort Widerspruch, wo die Eigenständigkeit der Exekutive stärker hervorgehoben wird. Gegenüber einem unbeschränkten Zugriff der Legislative auf die Organisationsgewalt durch gesetzliche Einzelregelung oder präventiven Gesetzesvorbehalt wird namentlich eingewandt, daß das Zugriffsrecht der jeder verfassungsrechtlichen Kompetenz immanenten Begrenzung unterliege, wenn nicht die dem Verfassungsgeber vorbehaltenene Kompetenz-Kompetenz unterlaufen werden solle ²⁾. Eine grundsätzliche Kassation der Organisationsgewalt sei dem Gesetzgeber verwehrt, weil dies die verfassungsrechtlich garantierte Chance einer nicht durch den Gesetzgeber autorisierten Verwaltungsinitiative beseitige ³⁾.

Wenn auch die Argumentation in der Frage des legislativen Zugriffs auf die Organisationsgewalt im wesentlichen vom jeweiligen Standpunkt zum allgemeinen Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung determiniert ist, so gestehen doch auch die zuletzt zitierten Autoren dem Gesetzgeber eine weithin uneingeschränkte Befugnis zum Tätigwerden zu.

1) FRIESENHAHN, VVDStRL 16 (1958) S. 70 (Leits.II, 4)

2) BÖCKENFÖRDE, aaO. S. 106, der aus diesem Grundsatz das Zugriffsrecht der Legislative in dreifacher Hinsicht einschränkt: 1. Keine Statuierung präventiver Gesetzesvorbehalte in bestimmten Bereichen der Organisationsgewalt; 2. Keine Umgehung der grundgesetzlichen Verfassungsstruktur durch Errichtung weisungsfreier Einrichtungen; 3. Keine Erstreckung auf den Kernbereich der Exekutivkompetenzen. Der hier zugrunde gelegte Begriff der Kompetenz als eines geregelten und umgrenzten Aufgabenkreises findet sich bei Carl SCHMITT, Verfassungslehre, 3. (unverändl.) Aufl., Berlin 1957, S. 102.

3) KÖTTGEN, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S. 167 f.; ders., Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JÖR, N.F. 11 (1962) S. 173-311 (205 f.). In diesem Sinne auch H.J. WOLFF, VerwR II, 3. Aufl. S. 125.

Eine Überschreitung der dem Gesetzgeber eingeräumten Vollmacht wird dezidiert nur angenommen, soweit der legislative Zugriff die der Exekutive verbleibende Organisationsgewalt zur Gänze blockiert, etwa in Form eines summarischen Gesetzesvorbehalts in einem bestimmten Bereich ¹⁾. Im übrigen werden Festlegungen vermieden und auf die nach dem jeweiligen Kompetenzbereich unterschiedlichen Grenzziehungen verwiesen.

Eine derartige Eingrenzung der Befugnisse des Gesetzgebers läßt zwar keine unmittelbare Bezugnahme auf die gesetzliche Errichtung von sachverständigen Beratungsgremien zu, steckt aber doch den Rahmen ab, innerhalb dessen sich diese Organisationsmaßnahmen des Gesetzgebers ohne Verstoß gegen Verfassungsgrundsätze bewegen könnten. Einer näheren Prüfung hat notwendig die Feststellung vorauszugehen, daß die oben erwähnte These von der in jeder Hinsicht unbegrenzten Organisationsgewalt des Gesetzgebers als zu weitgehend abgelehnt und demgegenüber die Auffassung vertreten wird, daß die Organisationsgewalt der Exekutive Bestandteil der grundgesetzlichen Verfassung ist und somit nicht dem schrankenlosen Zugriff der Legislative ausgesetzt sein kann. Dies erfordert die Einhaltung der Gewaltenteilung, derzufolge "keine Gewalt der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeit beraubt werden darf" ²⁾. Zumindest die gänzliche Aufhebung der Organisationsgewalt der Exekutive durch den Gesetzgeber würde einen das Gewaltenteilungsprinzip verletzenden Einbruch in den Kernbereich der Exekutive darstellen.

1) So ausdrücklich KÖTTGEN, VVDStRL 16 (1958), S. 170 f.

2) BVerfGE 9, 268 (279).

Eine konkrete Abgrenzung des dem Gesetzgeber einzuräumenden Zugriffs auf die organisatorische Errichtung sachverständiger Beratungsgremien begegnet der generellen Schwierigkeit, rechtliche Grenzen für die Handhabung der Organisationsgewalt durch den Gesetzgeber zu ziehen, obwohl die Verfassung keine unmittelbare Regelung der Organisationsgewalt enthält ¹⁾. Auch die in Art. 86 S. 2 GG getroffene Verteilung der Organisationsgewalt im Bereich des Bundes dahin, daß der Zugriff des Gesetzgebers auch außerhalb des Gesetzesvorbehalts zulässig ist ²⁾, sagt noch nichts über die Schranken einer solchen Ausübung aus. Die Schranken des gesetzlichen Zugriffs im Rahmen der institutionalisierten Beratung der Verfassungsorgane können daher nur aus den allgemeinen Grundsätzen der Gewaltenteilung und ihrer spezifischen Ausgestaltung im parlamentarischen Regierungssystem entwickelt werden.

Zu diesem Zweck ist auf die konkrete Funktion der entsprechenden Gremien abzustellen, wobei sowohl die nach dem Gesetz vorgesehene Aufgabenstellung als auch die praktische Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden muß. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht aufgrund seiner herausragenden Bedeutung der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

4. Darstellung der gesetzlichen Organisationsanordnung am Beispiel des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat)

Seit der Bildung des Sachverständigenrats und der

1) ERMACORA, VVDStRL 16 (1958), S. 227.

Die Art. 84, 87 GG enthalten keine unmittelbare Regelung über die Verteilung der Organisationsgewalt zwischen den Staatsgewalten, sondern sind primär Zuständigkeitsnormen im Bund-Länder-Verhältnis (MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 84, Rdnr. 6; Art. 87, Rdnr. 1)

2) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 86 Rdnr. 17, 18.

Übernahme seiner gesetzlich gestellten Aufgabe ¹⁾ hat dieses volkswirtschaftliche Sachverständigen-gremium die allgemeine Aufmerksamkeit auf sich gelenkt. Der Sachverständigenrat dient vielfach als Paradigma des institutionalisierten Sachverständes in der Politik und bildet dementsprechend häufig den Ansatzpunkt der diesbezüglichen Erörterungen. Wenngleich hierin eine gewisse Verzerrung der tatsächlichen Verhältnisse im Komplex der sachverständigen Beratung liegt, weil der Sachverständigenrat gegenüber dem Gros der anderen Beratungsgremien nach Kreation und Funktion eine Sonderstellung einnimmt, soll dennoch auch hier diese Institution im Mittelpunkt der Erörterung der gesetzlich angeordneten Sachverständigengremien stehen.

Grundlage einer verfassungsrechtlichen Würdigung muß naturgemäß das Gesetz über die Bildung und die Aufgabe des Sachverständigenrats sein ²⁾. Hier - wie auch im weiteren Themenkreis - erfordert es nicht nur eine realitätsbezogene Betrachtung, sondern auch die methodische Logik, die gesetzlichen Normen am Maßstab ihrer praktischen Verwirklichung zu beurteilen. Zu einer in diesem Sinne vergleichenden Betrachtung bieten die bisherigen Erfahrungen mit dem Sachverständigenrat ein vorzügliches Anschauungsmaterial. Das empirische Moment wird dabei vornehmlich in der politischen Bedeutung des Sachverständigenrates gesehen, eine Auseinandersetzung mit dem fachlichen Gehalt kann weitgehend unterbleiben.

a) Bisherige Erfahrungen mit dem Sachverständigenrat

Die Darstellung seiner Entstehung und Entwicklung,

1) Siehe oben S. 24 f.

2) Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14.8.1963 (BGBl.I S. 685); im folgenden SRG.

seines Aufgabenbereichs und seiner politischen Bedeutung kann verhältnismäßig kurz gefaßt werden, weil es sich um eine schon bejahrte Einrichtung handelt, deren Existenz und Tätigkeit - anders als die vieler anderer Gremien - als weithin bekannt gelten darf. Die Veröffentlichung seiner Jahresgutachten und die Erstattung von Sondergutachten in aktuellen konjunkturpolitischen Situationen haben ihm eine ungewöhnliche Publizität verschafft. Wenn von ihm als dem "Rat der Weisen" gesprochen wurde, so ist dies nur symptomatisch für die erwartungsvolle Aufmerksamkeit, die ihm von Anfang an zuteil wurde.

Der Aufgabenbereich und die Eigenständigkeit¹⁾, die das Gesetz dem Sachverständigenrat zuweist, sind in der Tat von außergewöhnlichem Ausmaß. Ihm obliegt die anspruchsvolle Aufgabe, in seinen jährlichen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darzustellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können (§ 2 Satz 2 SRG)²⁾. Diese Darstellung des "magischen Vierecks" wird noch dahin erweitert, daß in die Untersuchung auch die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen einzubeziehen ist (§ 2 Satz 3 SRG). Diese umfassende Aufgabenzuweisung verfolgt den Zweck, die "Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit zu erleichtern" (§ 1 Abs. 1 SRG).

1) § 3 Abs. 1 SRG: "Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig."

2) Die in § 2 Satz 2 SRG genannten Ziele sind identisch mit den Zielen des § 1 Stabilitätsgesetz vom 8.6.1967. Die Formulierung der wirtschaftspolitischen Ziele des Stabilitätsgesetzes wurde bewußt an die Aufgabenstellung des Sachverständigenrats angepaßt (MÖLLER, StabG, Rdnr. 1 zu § 1).

Zur Erfüllung dieser Funktion veröffentlicht der Sachverständigenrat seine periodischen Gutachten selbst und erstattet Sondergutachten, wenn ihm Preisstabilität, Beschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum gefährdet erscheinen (§ 6 Abs. 2 SRG). Die Stellungnahme der Bundesregierung umfaßt die Verpflichtung, ihre wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus dem Jahresgutachten darzulegen (§ 6 Abs. 1 Satz 4 SRG).

Diese gesetzliche Ausgestaltung hat BÖCKENFÖRDE in seiner Abhandlung über die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung zu der Feststellung veranlaßt, daß beim Sachverständigenrat der Punkt erreicht sei, an dem fachkundige Beratung der politischen Instanzen, gegen die nichts einzuwenden sei, in eine unverantwortliche Nebenregierung umschlage, die der demokratischen Legitimation entbehre ¹⁾. Eine Auseinandersetzung mit den für diese Beurteilung maßgebenden Gründen soll noch zurückgestellt werden, weil dieses Verdikt noch vor Erstattung des ersten Jahresgutachtens gesprochen wurde, nach der hier verfolgten Methode aber auch die faktische Verwirklichung der normativen Grundlagen in die Stellungnahme einbezogen werden soll. Aus dem gleichen Grund bleibt auch ein Eingehen auf die Abhandlung HEINZES über den Sachverständigenrat einer späteren Zusammenfassung vorbehalten, weil auch dessen Zweifel an der verfassungsrechtlichen Legitimität allein auf der gesetzlichen Normierung basieren, ohne die Praxis der gutachtlichen Tätigkeit und die daraus resultierende politische Bedeutung zu berücksichtigen ²⁾.

1) BÖCKENFÖRDE, aaO. S. 257

2) HEINZE, Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Umbildung der Verfassung, in: Der Staat, Bd. 6 (1967) S. 433 - 444.

Schon bei der parlamentarischen Behandlung des Gesetzentwurfs wurde als zentrales Problem angesehen, wie die fachliche Autorität des unabhängigen Sachverständigenrats mit der politischen Entscheidungsfreiheit von Regierung und Parlament zu vereinbaren sei. Im Bericht des Wirtschaftsausschusses - der Rechtsausschuß wurde mit dem Entwurf nicht befaßt - kommt sehr deutlich die Besorgnis zum Ausdruck, daß durch die Institutionalisierung dieses Gremiums die Verantwortung der politischen Entscheidung von Regierung und Parlament wegverlagert werde ¹⁾.

Man glaubte, der Gefahr, daß neben der Regierung ein dem Parlament nicht zur Verantwortung verpflichtetes Gremium politische Entscheidungen treffe oder präjudiziere, durch eine Einschränkung des Auftrags begegnet zu können. Dem folgte der Gesetzgeber mit der Formulierung, daß der Sachverständigenrat "keine Empfehlung für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen" soll (§ 2 Satz 6 SRG). Daß dieses so motivierte Empfehlungsverbot mit dem Auftrag, die gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darzustellen und zu untersuchen, wie gleichzeitig die vier großen wirtschaftspolitischen Ziele gewährleistet werden können, in sachlichem Gegensatz steht, war von Anfang an zu erwarten ²⁾, wurde aber auch durch die Praxis des Sachverständigenrats bestätigt.

Zwar war der Sachverständigenrat in seinen Gutachten stets darum bemüht, nicht "bestimmte" wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zu empfehlen, vielmehr jeweils alternative Maßnahmen und Mittel zu erörtern. Aber da es nach seiner eigenen Bekundung "in jeder konjunkturellen Situation in aller Regel

1) Schriftl. Bericht des Wirtschaftsausschusses, BT-Drs. IV/1320.

2) Vgl. BÜCKENFÜRDE, aaO. S. 258 Anm. 55; HEINZE, aaO. S. 436.

nur eine optimale Konzeption gibt, die der Sachverständigenrat darzustellen hat¹⁾, hat diese Darlegung aus der Natur der Sache notwendig den Charakter einer Empfehlung, an der auch die Vermeidung einer entsprechenden Formulierung nichts ändert. Besonders deutlich wird dieser Charakter der inhaltlichen Empfehlung in den thematisch eingegrenzten Sondergutachten²⁾.

Es ist also zu diesem Punkt festzustellen, daß durch die einschränkende Auftragsformulierung in § 2 Satz 6 SRG nicht die Abgabe konkreter wirtschaftspolitischer Voten verhindert werden konnte. Bei dem Empfehlungsverbot handelt es sich in der Sache um nicht mehr als eine "Absichtserklärung" des Gesetzgebers, die zum Ausdruck bringen will, daß die Verantwortung für wirtschaftspolitische Entscheidungen ausschließlich bei den verfassungsmäßig zuständigen Organen liegen soll.

Die Tatsache, daß es sich bei den periodischen und den zusätzlichen Äußerungen des Sachverständigenrats implizite um Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik handelt, gibt noch keinen Aufschluß über deren faktisches Gewicht und politische Bedeutung. Wenn sich hierauf auch jede pauschale Antwort verbietet, vielmehr die jeweilige wirtschaftspolitische Situation in Beziehung zur politischen Konstellation zu setzen wäre, so hat sich doch in exemplarischen Fällen sehr

- 1) Vorwort zum Jahresgutachten 1968 (BT-Drs. V/3550, S. VI)
- 2) So wurde im Sondergutachten vom 30.6.1969 ("Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht") die Einstellung der Interventionen am Devisenmarkt als marktgerechtes Mittel angepriesen. In seinem Sondergutachten zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969 hat der Sachverständigenrat dafür plädiert, zur außenwirtschaftlichen Absicherung auf die Fixierung einer neuen Parität zu verzichten. (Beide Sondergutachten finden sich im Anhang zum Jahresgutachten 1969 - BT-Drs. VI/100).

deutlich gezeigt, daß dem Sachverständigenrat nicht eine indirekte Entscheidungszuständigkeit zukommt, die sich mit der Kompetenz von Regierung und Parlament überschneidet.¹⁾

So hat sich der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1968²⁾ in sehr dezidiertem Form für eine DM-Aufwertung zur Behebung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts ausgesprochen, indem er unter den aufgezeigten Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung allein eine derartige Maßnahme als erfolgsversprechend bezeichnete. Auch dieses sehr bestimmte Votum hat die Bundesregierung nicht zu einem entsprechenden Vorgehen veranlaßt. Entgegen den vorgeschlagenen Strategien des Jahresgutachtens hat die Bundesregierung damals eine Aufwertung abgelehnt und stattdessen durch ihre Fraktionen das Gesetz zur außenwirtschaftlichen Absicherung einbringen lassen, das am 28. November 1968 vom Bundestag beschlossen wurde³⁾.

Andererseits kann nicht übersehen werden, daß den Äußerungen des Sachverständigenrats zumindest die Bedeutung zukommt, als Argument in der politischen Auseinandersetzung zu dienen. Daß ihnen insoweit erhebliches Gewicht zugemessen wird, zeigen die Umstände bei der Veröffentlichung des schon erwähnten Jahresgutachtens 1968. Obwohl auf Grund einer Novellierung vom 8.11.1966 (BGBl. I S.633) die Bundesregierung gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 zur unverzüglichen Vorlage des ihr zugeleiteten Gutachtens an die gesetzgebenden Körperschaften verpflichtet ist, wurde dieses fristgemäß zum 15. November 1968 erstellte Gutachten dem Bundestag erst am 2. Dezember 1968 vorgelegt, so daß bei der Beratung und Verabschiedung des ebenfalls schon erwähnten Absicherungsgesetzes am 28. November 1968 seine einschlägigen

1) In diesem Sinne aber BÖCKENFÖRDE, aaO. S. 258 und HEINZE, aaO. S. 439

2) BT-Drs. V/3550, Tz. 197-229

3) BGBl. I S. 1255.

Ausführungen zur außenwirtschaftlichen Anpassung mittels einer DM-Aufwertung den Abgeordneten nicht bekannt waren. Der Sprecher der Opposition hat bei dieser Gelegenheit unwiderlegt der Regierung eine Manipulation mit der Vorlage des Gutachtens vorgeworfen ¹⁾.

Beim Versuch, aus der bisherigen Tätigkeit des Sachverständigenrats das Resümee zu ziehen, kommt man zu dem Ergebnis, daß das mit seiner Bildung bezweckte Ziel, zur Versachlichung der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung beizutragen, in nur sehr bedingtem Maße erreicht wurde. Die von einem optimistischen Szientismus geprägte anfängliche Beurteilung der Institution des Sachverständigenrats und die ihm zunächst konzedierte Entscheidungsfunktion ²⁾ haben eine deutliche Korrektur erfahren. Hierzu haben Fehleinschätzungen der konjunkturellen Entwicklung ³⁾ ebenso beigetragen wie die internen Meinungsverschiedenheiten.

Zumeist bedienten sich die "wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen" und die "Öffentlichkeit" der Stellungnahmen nur insoweit, als diese mit den eigenen Vorstellungen und Absichten übereinstimmten. Die Gutachten dienten weniger der "Urteilsbildung" als vielmehr der Untermauerung bestehender Auffassungen. Dieses Verfahren bietet sich insbesondere dann an, wenn von der Möglichkeit des Minderheitenvotums

- 1) BT-Sten.Ber.5.WP.199.Sitzg.S.10749(A); zu diesem Vorgang auch der Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 28.11.68.
- 2) So etwa KAISER, Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, in: Planung II, S. 16 : "Gegenüber den Positionen der Macht ist hier eine autonome Autorität in die Verfassungswirklichkeit eingetreten ... Die Sachverständigen sind ... zu einer Art 'tribuni plebis' unserer Demokratie geworden."
- 3) Besonders gravierend im Jahresgutachten 1966 (BT-Drs. V/1160), das schon bei deutlichen Rezessionserscheinungen noch "Expansion und Stabilität" verhieß (so der Titel des als Veröffentlichung erschienenen Gutachtens).

gemäß § 3 Abs. 2 SRG Gebrauch gemacht wird ¹⁾. Soweit eine Wirkung der Gutachten auf den konjunkturpolitischen Entscheidungsprozeß überhaupt festzustellen ist, wird diese Einwirkungsmöglichkeit durch die uneinheitliche Beurteilung zumindest stark reduziert ²⁾.

Die Erfahrungen mit dem Sachverständigenrat bestätigen nicht die Befürchtung, daß die wissenschaftliche Autorität der Empfehlungen ein dezisionistisches Element darstelle, das die politische Entscheidung der Verfassungsorgane weitgehend präjudiziere ³⁾. Eine solche Entwicklung ist zumindest nicht auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik festzustellen, wo die Divergenzen der interessierten politischen Kräfte, insbesondere der Sozialpartner, zu stark ausgeprägt sind, als daß sie durch eine wissenschaftliche Analyse eliminiert werden könnten.

b) Verfassungsrechtliche Problematik im einzelnen

Wenn auch die Praxis des Sachverständigenrats zeigt, daß seinen Äußerungen ungeachtet ihres unbestrittenen

1) So im Sondergutachten vom Mai 1970

2) Auf die Bedeutung der Einstimmigkeit für die Überzeugungskraft der Sachverständigenvoten weist KAFKA in seiner Untersuchung über die Beiräte in der österreichischen Verwaltung hin, aaO. S. 185 f.

3) So auch der Tenor des Erfahrungsberichts von BAUER, Der Sachverständigenrat, aaO. Der langjährige Vorsitzende des Sachverständigenrats beurteilt die "delikatsten und schwierigen Probleme der Zurechnung" mit größter Skepsis. Eine besondere Schwierigkeit für die Wirkungsmöglichkeit des Gremiums sieht er darin, daß die in den Gutachten aufgezeigten Fehlentwicklungen vornehmlich der oppositionellen Argumentation dienen, und die erstrebte Versachlichung der konjunkturellen Steuerung der politischen Taktik weichen muß.

fachlichen Niveaus-nicht die Wirkung vorwegnehmender Entscheidung zukommt, so verbleibt ihm vom gesetzlichen Auftrag her doch eine potentielle Einflußnahme auf den Gang der Wirtschaftspolitik. Die empirische Korrektur gegenüber der in dieser Hinsicht im zitierten Schrifttum geäußerten Bedenken schließt nicht die Möglichkeit einer künftigen Änderung aus, wenngleich konkrete Anzeichen in diesem Bereich nicht erkennbar sind ¹⁾. Sie kann deshalb auch nicht die Erörterung seiner rechtlichen Stellung nach der vom Gesetz statuierten Funktion und deren Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht ersetzen.

aa) Legislativer Zugriff auf die Organisationsgewalt der Regierung

Aus dem Gesichtspunkt der oben angeführten Prämisse, daß der legislative Zugriff auf Organisationsbereiche außerhalb des Gesetzesvorbehalts nicht uneingeschränkt sein kann, stellt sich zunächst die Frage, ob der Gesetzgeber die Regierung im Bereich der Wirtschaftspolitik mit einem Gremium konfrontieren darf, das mit den beschriebenen Aufgaben und Befugnissen ausgestattet ist.

Nach der grundgesetzlichen Ordnung ist die Aufgabe des Regierens im funktionellen Sinne der bestimmenden, planenden und gestaltenden Staatstätigkeit der Bundesregierung zugewiesen. In die sich daraus ableitende organisatorische Eigenständigkeit würde eingegriffen, wenn der Gesetzgeber der Regierung bzw. ihren Organen beratende Gremien zuordnete und es somit der Regierung nicht selbst überließe, ob und in welcher Weise sie sich ihre Entscheidungshilfen verschafft ²⁾.

1) So findet die Diskrepanz zwischen optimaler Steuerbarkeit der Wirtschaftsentwicklung und politischer Realisierung ihre Parallele in der Anwendung des Stabilitätsgesetzes.

2) In diesem Sinne BÖCKENFÖRDE, aaO. S. 294; a.A. LUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 62, Rdnr.38, allerdings ohne besondere Bezugnahme auf den organisationsrechtlichen Aspekt.

Der Sachverständigenrat hat sich bezeichnenderweise bemüht, dem Eindruck eines irgendwie gearteten Zugriffs auf Regierungsfunktionen entgegenzuwirken, indem er in Ausführungen zu seinem Selbstverständnis wiederholt darauf hinwies, daß er nach dem gesetzlichen Auftrag kein Beratergremium der Bundesregierung sei, sondern ein "Rat von unabhängigen Sachverständigen", dessen Gutachten die "Urteilsbildung" nicht nur bei allen wirtschaftspolitischen Instanzen, sondern auch in der "Öffentlichkeit" erleichtern sollten ¹⁾.

Die dem Sachverständigenrat eingeräumte organisatorische Selbständigkeit, auf die hier verwiesen wird, ändert indes nichts an der gesetzlichen Verpflichtung der Bundesregierung, gegenüber Bundestag und Bundesrat zu den Jahresgutachten Stellung zu nehmen und dabei insbesondere ihre wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen darzulegen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 SRG) ²⁾. Die Praxis der Bundesregierung erfüllt nicht nur diese Verpflichtung, sondern sie nimmt darüber hinaus in ihrem gesamten Jahreswirtschaftsbericht, also auch bei der wirtschafts- und finanzpolitischen Jahresprojektion (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 StabG) auf das Jahresgutachten der Sachverständigen Bezug ³⁾.

Diese praktische Durchführung der gesetzlichen Verpflichtung macht deutlich, daß der eigenständige, ressortunabhängige Status des Gremiums zwar einen unmittelbaren Zugriff auf die Organisationsgewalt der Regierung vermeidet, daß aber mittelbar dem

1) So zuletzt im Jahresgutachten 1968 (Bt-Drs. V/3550 Vorwort Ziff. 6).

2) HEINZE, aaO. S. 438 f. bezeichnet den Zwang zur Stellungnahme als einen Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenz der Bundesregierung, ohne indessen deren Ausmaß im Bereich der Wirtschaftspolitik zu konkretisieren.

3) Siehe Jahreswirtschaftsbericht 1970 der Bundesregierung (Bt-Drs. VI/281).

Sachverständigenrat die Funktion einer Erfolgs- und Planungskontrolle übertragen wird, zu deren Ausübung das Parlament selbst nicht befähigt ist. Eine Feststellung derart, daß die gesetzliche Regelung über den Sachverständigenrat den Bereich der Regierungsorganisation nicht berührt, würde daher zu vordergründig auf die organisationsrechtliche Handhabung und Zuständigkeit abstellen, ohne die Einwirkung auf das materielle Verhältnis von Legislative und Regierung zu beachten, die von der Existenz und Tätigkeit dieses Gremiums ausgeht ¹⁾.

bb) Die Wirtschaftspolitik als Gegenstand der
Regierungskompetenz

Die verfassungsrechtliche Kritik an der Errichtung des Sachverständigenrats, wie sie insbesondere von BÜCKENFÖRDE, eingehender noch von HEINZE geäußert wurde, setzt im wesentlichen an zwei Stellen an: Einmal bezieht sie sich auf den Zugriff auf die Regierungsgewalt, die durch die Kompetenzzuweisung an den Sachverständigenrat unterlaufen werde, darüber hinaus stellt sie die Legitimität eines derart aus dem parlamentarisch-demokratischen Delegationszusammenhang ausgegliederten Gremiums in Abrede.

Die hier versuchte Einbeziehung des inzwischen vorliegenden Erfahrungsmaterials mit dem volkswirtschaftlichen Sachverständigenrat hat die insoweit geäußerten Bedenken nicht bestätigt, aus dem Blickwinkel der Rechtsdogmatik aber auch nicht ausgeräumt. Daher ist es notwendig, der Richtigkeit der These nachzugehen, daß durch die Institutionalisierung des

1) Die Kritik BÜCKENFÖRDES aaO. S. 258 f. an der Errichtung selbständiger "Räte" im Stil des Sachverständigenrats geht demgemäß über den Rahmen seiner organisationsrechtlichen Untersuchung hinaus, weil er nicht nur die Einheit der Regierungsgewalt, sondern auch die Bindung an das demokratisch-parlamentarische Regierungssystem gefährdet sieht.

unabhängigen Gremiums die Einheit der Regierungsgewalt und die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers unterlaufen werden.

Die derart behauptete Antinomie gegenüber materiellem Verfassungsrecht geht von einem nicht näher bestimmten Begriff eines zugriffsfesten Regierungsbereichs aus.

Nun sind die Schwierigkeiten hinlänglich bekannt, die Grenzen eines aus dem Gewaltenteilungsprinzips sich ableitenden "Regierungsbereichs" zu bestimmen. Auf eine Darstellung der verfassungsrechtlichen Determinationsversuche des Regierungsbereichs, insbesondere der Lehre SMENDS von der Regierung als der politischen Ausübung von Staatsgewalt ¹⁾, soll hier verzichtet werden. Denn gerade die neueren Untersuchungen zu diesem Thema zeigen, wie unergiebig die gängigen Begriffsbestimmungen sind, sobald sie zu einem konkreten Sachgebiet innerhalb der Staatstätigkeit in Bezug gesetzt werden ²⁾.

Die Unbestimmtheit des Regierungsbereichs ist besonders ausgeprägt in der Wirtschaftspolitik, also im politischen Entscheidungsprozeß der staatlichen Organe über die Ordnung und Entwicklung der Wirtschaft. Die Schwierigkeit der Abgrenzung des legislativen und des exekutiven Bereichs hat ihre primäre Ursache in der weitgehenden Zurückhaltung des Grundgesetzes in Fragen der Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsgestaltung ³⁾. Immerhin erfährt die "wirtschaftspolitische Neutralität" des Grundgesetzes eine Einschränkung, soweit Ziel und Richtung

1) SMEND, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in : Staatsrechtliche Abhandlungen, aaO. S. 68 ff.

2) KASSIMATIS, Der Bereich der Regierung, Berlin 1967; LEISNER, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, Berlin 1966, S. 67 ff.

3) BVerfGE 14, 263 (275).

der Wirtschaftspolitik auf die Erzielung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgelegt sind. Dies ist ausdrücklich durch die Änderung des Art. 109 GG geschehen, durch die Bund und Länder zu dieser konjunkturpolitischen Orientierung bei ihrer Haushaltswirtschaft verpflichtet werden ¹⁾. Diese Zielsetzung der Konjunktur- und Wachstumspolitik wurde durch das mit der Grundgesetznovelle zugleich erlassene Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) authentisch interpretiert und konkretisiert ²⁾.

Unabhängig von der hier verfaßten Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzpolitik und der Einbeziehung der kommunalen Haushaltswirtschaft wird der Bundesregierung eine weitgehende Zuständigkeit zur anti-zyklischen Konjunktursteuerung eingeräumt. Im Wege der Rechtsverordnung kann die Bundesregierung die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen (§ 15 StabG) und die Kreditlimitierung der öffentlichen Haushalte (§§ 19 ff. StabG) anordnen, sowie steuerliche Maßnahmen zur konjunkturellen Anregung oder Dämpfung (durch Änderung der Abschreibungssätze, befristete Erhöhung oder Herabsetzung der Einkommen- und Körperschaftssteuer gem. §§ 26, 27 StabG) ergreifen. Die der Bundesregierung hiermit eingeräumte umfangreiche Verordnungsgewalt ist in eine komplizierte Verordnungsregelung eingebunden ³⁾, die den gesetz-

1) 15. Gesetz zur Änderung des GG v.8.6.1967 (BGBl. I S.357); Art. 109 Abs.3 neugefaßt durch das 20. Gesetz zur Änderung des GG v.12.5.1969 (BGBl. I S. 357).

Art. 109 Abs.2: "Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen".

2) Vgl. § 1 StabG v.8.6.1967 (BGBl. I S. 582)

3) Hierzu WILKE, Art. 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93 (1968), S. 270.

gebenden Körperschaften eine besondere verfahrensmäßige Mitwirkung und Einflußnahme sichern soll (Zustimmungsbedürftigkeit, Aufhebungsanspruch, Begründungszwang). Gerade diese auf Art. 109 Abs. 3 und 4 GG gestützte Verordnungsregelung macht deutlich, daß der Gesetzgeber versucht, die materielle Delegation der konjunkturellen Steuerung durch die besondere verfahrensmäßige Beteiligung zu kompensieren ¹⁾.

Die im Stabilitätsgesetz der Regierung zugewiesene Verordnungsgewalt auf dem Gebiet der Haushalts- und Finanzpolitik ist als konkretisierte Ausformung einer allgemeinen Tendenz zu sehen, die darin besteht, daß Wirtschaftspolitik in wachsendem Umfang zu einer Funktion der Regierung wird. Diese merkliche Erweiterung des Regierungsbereichs leitet sich daraus her, daß das höchst komplizierte Instrumentarium moderner Wirtschaftspolitik nur von einem zentralen, mit der erforderlichen Sachkunde ausgestatteten Organ in richtigem Maße und zur rechten Zeit eingesetzt werden kann.

Die zahllosen Interdependenzen wirtschaftslenkender Faktoren werden am ehesten durch die Regierung, vertreten durch die Ressorts Finanzen und Wirtschaft, erfaßt und in die Steuerung einbezogen. Selbst wenn sie dabei die Form des Gesetzes wählt ²⁾, bestimmt doch sie Zeitpunkt und Mittel.

Die Präponderanz der Exekutive gilt insbesondere für die Aufstellung des öffentlichen Haushalts, dessen Lenkungsfunktion für die Konjunkturpolitik von seiner Aufgabe der Feststellung und Deckung des

1) BADURA, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (hrsg. v. v. Münch), 1969 S. 253 ff.

2) Z.B. beim Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung (AbsichG) vom 29.11.1968 (BGBl. I S. 1255) gem. § 4 StabG.

Finanzbedarfs nicht zu trennen ist ¹⁾. Hinzu kommt, daß durch mittelfristige Finanzplanung und die Aufstellung mehrjähriger Investitionsprogramme ²⁾ schon frühzeitig Entscheidungen getroffen und Prioritäten gesetzt werden, die der Gesetzgeber nicht mehr ohne weiteres revidieren kann ³⁾.

Aufgrund dieser Entwicklung scheint es im wesentlichen zutreffend, von einer "sachlogisch gouvernementalen" Wirtschaftspolitik zu sprechen, die das parlamentarische Regierungssystem nachhaltig zu verändern geeignet ist ⁴⁾. Die Funktion des Parlaments beschränkt sich im Bereich der Wirtschaftsplanung und Konjunkturpolitik gegenüber der Initiative der Regierung immer mehr auf eine repressive Kontrolle ⁵⁾.

1) Art. 109 Abs. 2 und 3 GG; § 2 Satz 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO); § 2 Satz 3 Haushaltsgrundsätzegesetz v. 19.8.1969 - HGrG (BGBl. I S. 1273). Zur Funktion des Haushalts als konjunkturpolitisches Lenkungsinstrument die Referate von FRIAUF und WAGNER, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969) S. 3 ff.

2) §§ 9, 10 StabG; § 50 HGrG. Die Mitwirkung der Parlamente des Bundes und der Länder bei der mittelfristigen Finanzplanung besteht in der Entgegennahme des Finanzplans und in der Befugnis, Alternativrechnungen zu verlangen (§ 9 Abs. 2 StabG; § 50 Abs. 3 HGrG).

Im übrigen wird der Regierung die Plangestaltung weithin überlassen, wie es etwa in der Bestimmung des § 50 Abs. 7 HGrG zum Ausdruck kommt: "Die Regierung soll rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern."

3) Der Finanzplan besitzt zwar keine Rechtsverbindlichkeit für den Haushaltsplan, bedeutet für die Gestaltung der Haushaltspläne aber mehr als bloßes Orientierungs- und Informationsmittel. (MÖLLER, StabG. aaO. S. 20).

4) FRIAUF, VVDStRL 27 (1969) S.24; STERN-MÜNCH, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Stuttgart 1967, S.55; grundlegend schon NEUMARK, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1952, Bd. I. S. 666 f.

5) Zu den konstruktiven Möglichkeiten einer parlamentarischen Mitwirkung bei der Planung allgemein HERZOG Gesetzgebung und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S. 204.

In dieser Situation, die sich außerhalb der Verfassung vollzogen, vom verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Haushaltsreform in gewissem Maße bestätigt wurde, kommt der Information des Parlaments durch ein volkswirtschaftliches Sachverständigengremium eine zentrale Bedeutung zu. Kontrolle kann auf diesem Gebiet effektiv nur ausgeübt werden, wenn das Parlament in die Lage versetzt wird, die von der Regierung vorgelegten Pläne mit alternativen Vorschlägen zu vergleichen und eine Bezugnahme zur allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung herzustellen. Daß eine derartige Vergleichsmöglichkeit nicht durch einen Jahreswirtschaftsbericht der Regierung geboten werden kann, der im allgemeinen eine positive Kommentierung der eigenen Wirtschaftspolitik enthält, ist augenfällig.

Somit gewinnt der Sachverständigenrat-aufgrund der Verlagerung des Schwergewichts in der Wirtschaftspolitik zu Gunsten der Regierung-seine eigentliche Bedeutung darin, daß er dem Parlament Vergleichsmöglichkeiten aufzeigt und es dadurch zu einer sachgerechten Beurteilung und Kontrolle befähigt. Die "Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen" (§ 1 Abs. 1 S.RG) bezieht sich daher primär auf die Unterrichtung des Parlaments durch die diesem selbst nicht mögliche Aufbereitung der Daten und Fakten, während eine derartige Hilfeleistung für die etwaigen anderen Adressaten (Bundesregierung oder auch Bundesbank) entbehrlich erscheint.

Gegen eine solcherweise einschränkende Interpretation der Funktion des Sachverständigenrats spricht nicht, daß bei seiner Errichtung in 1963 die oben skizzierte Entwicklung, die insbesondere durch die Novellierung des Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz des Jahres 1967 forciert wurde, dem Gesetzgeber

noch nicht bewußt war. Es ist wohl anständig, einer tatsächlichen Entwicklung bei der Auslegung zu entsprechen, zumal der insoweit recht vage gefaßte Gesetzestext nicht ausdrücklich entgegensteht.

cc) Argumentation aus der Einheit der Regierungsgewalt und der Richtlinienkompetenz

Aus dem Blickwinkel der hier vertretenen Auffassung von der Funktion des Sachverständigenrats - Hilfsorgan bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle - entfallen eine Reihe von rechtlichen Bedenken, die gegen die Institution des Sachverständigenrats in seiner gesetzlichen Ausgestaltung vorgetragen werden.

Der Sachverständigenrat ist nicht geeignet, die Einheit der Regierungsgewalt zu unterlaufen. Vielmehr wird durch seine Tätigkeit eine Möglichkeit eröffnet, das Übergewicht der Regierung auf dem Feld der Konjunkturpolitik auszugleichen. Das System der Gewaltenhemmung ist nicht so unelastisch, daß es zur Ausbalancierung der Gewalten nicht auch Mittel zuließe, die in adäquatem Verhältnis zu den sich verschiebenden Gewichten stehen. Die so praktizierte Methode mittelbarer Kontrolle durch Einschaltung eines unabhängigen Sachverständigengremiums erscheint jedenfalls weitaus unbedenklicher als andere Versuche des Parlaments, den Kompetenzverlust in der Sphäre der Wirtschafts- und Finanzpolitik auszugleichen.¹⁾ Unter dem Vorzeichen dieses Funktionswandels gewinnt

1) Z.B. die Mitwirkung des Haushaltsausschusses beim Haushaltsvollzug, dazu Friedrich SCHÄFER, Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in : Finanzwissenschaft und Politik, Tübingen 1964, S. 251 ff (261-265) sowie GOLTZ, Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, DÖV 1965, S. 605.

auch die Verpflichtung der Bundesregierung zur Stellungnahme gegenüber dem Sachverständigengutachten und zur Darlegung von Schlußfolgerungen (§ 6 Abs. 1 Satz 4 SRG) eine andere Relation als die, daß hierdurch die Entscheidungsfreiheit und damit der Kompetenzbereich der Bundesregierung in unzulässiger Weise eingeschränkt werde ¹⁾.

Ebensowenig kann der Zwang zur Auseinandersetzung mit dem Sachverständigenrat als Eingriff in die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 GG) angesehen werden. Die Festlegung der Richtlinien der Politik, also der grundlegenden und richtungsbestimmenden Akte der inneren Staatsführung, geschieht immer unter der Voraussetzung, daß in Übereinstimmung mit dem Parlament und den maßgeblichen gesellschaftlichen Kräften eine Durchsetzung möglich ist ²⁾. Dieser Einschränkung unterliegt auch die konjunkturpolitische Richtsetzung. Die Konfrontation mit dem Gutachtergremium bedeutet nur die besondere Hervorhebung dieses Adressaten, der nach seinem gesetzlichen Auftrag die konjunkturpolitische Entwicklung laufend verfolgt. Soweit schon hierin eine die Eigenständigkeit der Regierung beeinträchtigende Regelung gesehen wird, so greift auch hier der Gesichtspunkt durch, daß durch die Auseinandersetzung vor Parlament und Öffentlichkeit dem Machtzuwachs der Regierung gesteuert wird.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Eingriffs in den Kompetenzbereich der Regierung ³⁾

1) So HEINZE, aaO. S. 438.

2) Nach überwiegender Ansicht begründet Art. 65 GG für den Bereich der politischen Entscheidung einen Vorbehalt der Regierung, doch nur in dem Sinne, daß das Parlament nicht selbst Richtlinien in Gesetzesform erlassen kann. Vgl. JUNKER, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, S. 45 ff, 88 ff.; HERZOG, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966) S. 189.

3) HEINZE, aaO. S. 438 f.

verkennen die grundlegende Veränderung im Verhältnis von Parlament und Regierung, die sich - manifestiert durch das Stabilitätsgesetz und die Haushaltsreform - im Bereich der global steuernden und planenden Wirtschafts- und Finanzpolitik vollzogen hat. Angesichts der hier zu beobachtenden Verlagerung des Schwerpunkts der politischen Willensbildung vom Bundestag zur Bundesregierung hin erfüllt der Sachverständigenrat eine korrektive Funktion, indem er dem Bundestag die Grundlagen einer adäquaten Kontrolle vermittelt. ¹⁾

Der hier für den Bereich der Wirtschaftspolitik konstatierte Rückzug des Parlaments auf die Kontrollfunktion und der damit einhergehende Versuch, diesen Terrainverlust durch Effizienz der Kontrolle zu kompensieren, findet sich in zahlreichen Varianten. Erinnert sei nur an die parlamentarischen Ersuchen um Einsetzung von Sachverständigengremien, die zunehmende Praxis der Anhörungen, die Einsetzung von Enquete-Kommissionen und nicht zuletzt die Anforderung umfassender Regierungsberichte ²⁾.

Es handelt sich hier um einzelne Momente eines offenbar im Wandel begriffenen Verhältnisses von Regierung und Parlament, von Gesetzgebung und Verwaltung, dem neue Formen der Gewaltenhemmung- und Gewaltenkontrolle entsprechen.

- 1) Kritisch gegenüber der Einbeziehung von Sachverständigengremien in die Kontrollmittel des Parlaments (im Hinblick auf die Finanzplanung durch die Regierung gemäß §§ 9-11 StabG) MÖLLER, StabG. S. 21 : "Mißtrauen gegenüber einer Regierung sollte das Parlament nicht dazu veranlassen, neue Gremien zu bilden, die in unserer Verfassungsstruktur keinen festen Ort haben."
- 2) Eine Zunahme regierungsamtlicher Berichte aller Art verzeichnet schon KÖLBLE, Sachverstand und Verantwortung im Hinblick auf die Aufgabenkomplikation in der Ministerialverwaltung, aaO. S. 32 f. Vgl. den dortigen Überblick aus dem Jahre 1966. Seitdem hat diese Übung des Parlaments, durch Anforderung umfassender Berichte die Grundlage für seine Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit zu erlangen, weitere Ausdehnung erfahren (Siehe oben S. 72, Anm. 2).

Vielfach wird diese Entwicklung initiiert durch das Element der mittel- und langfristigen Planung (im Bereich der Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik), deren Entwurf sachnotwendig der Regierung zufällt, ohne daß bisher eine angemessene Form der anfänglichen parlamentarischen Mitwirkung bei den planerischen Grundentscheidungen gefunden worden wäre.

dd) Verantwortlichkeit und demokratische Legitimation

Die Einbeziehung des Sachverständigenrats in den weiteren Zusammenhang parlamentarischer Kontrolle gegenüber der wesentlich von der Regierung bestimmten Wirtschaftspolitik vermag nicht die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen, die gegen die Institution eines unabhängigen volkswirtschaftlichen Sachverständigengremiums bestehen: Die demokratische Legitimation des eigenständigen, parlamentarischer Kontrolle nicht unterworfenen Organs, dessen Gutachten aufgrund der fachlichen Autorität entscheidungserheblich sein können.

Wenn auch die Praxis gezeigt hat, daß die Entscheidungsrelevanz der Gutachten sehr zurückhaltend zu bewerten ist, so stellt sich doch die Frage, ob die gesetzliche Institutionalisierung dieses Gremiums aus diesem Aspekt in Antinomie zu Grundsätzen der Verfassungsstruktur steht.

Die Befürchtung, daß durch die faktische Einengung der Entscheidungsfreiheit auch in den Kompetenzbereich des Parlaments eingebrochen sei ¹⁾, wurde durch die Änderung des § 6 Abs. 2 Satz 1 SRG akzentuiert ²⁾. Durch diese Änderung ist der Sachver-

1) HEINZE, aaO., S. 440

2) Durch § 31 des Stabilitätsgesetzes vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 582); zur Entstehungsgeschichte dieser Änderungsvorschrift MÖLLER, StabG, Kommentierung zu § 31.

ständigenrat verpflichtet, ein Sondergutachten zu erstatten, wenn Entwicklungen erkennbar werden, die die in § 2 Satz 2 SRG genannten Ziele gefährden ¹⁾, während dies nach der früheren Fassung dieser Bestimmung seinem Ermessen überlassen war.

Die Begründung dieser Rechtspflicht zur Erstattung zusätzlicher Gutachten ist für die Stellung des Sachverständigenrats insoweit wesentlich, als die hier ausgesprochene Verpflichtung an die gleichen Voraussetzungen anknüpft, die das Tätigwerden von Bund und Ländern nach dem Stabilitätsgesetz verlangen. Gegen die Identität der Voraussetzungen ist die Befürchtung geäußert worden, daß nunmehr die durch das Stabilitätsgesetz zum Handeln verpflichteten Staatsorgane ihre Entscheidungen vom Verhalten des Sachverständigenrats abhängig machen, die politische Entscheidung und Verantwortung über Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz also dem Sachverständigenrat zugeschoben werde ²⁾.

Tatsächlich aktualisiert sich in der Neufassung dieser Bestimmung die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Standort des Gremiums. Die schon früher verfochtene These, der Sachverständigenrat als eigenständiges, unabhängiges Organ stehe in Widerspruch zum "numerus clausus der Verfassungsorgane" ³⁾, erfährt hier prima vista eine Bestätigung. Aus dieser Perspektive erscheint die Verpflichtung zur Erstattung von Sondergutachten als ein weiterer Schritt auf der "Flucht aus der Verantwortlichkeit und Entscheidung seitens der demokratisch legitimierten, zum Handeln berufenen Verfassungsorgane" ⁴⁾.

1) Siehe oben S. 118.

2) MÖLLER, StabG, aaO. Rdnr. 3 zu § 31.

3) HEINZE, aaO. S. 436 f.; ähnlich schon BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, aaO. S. 257.

4) STERN, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, aaO. S. 21

Auch hier ist wiederum die Einbeziehung der Praxis geeignet, die aus der normativen Bestimmung abgeleitete Beurteilung zu korrigieren. Seit dem Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes am 14. Juni 1967 und der damit eingeführten Änderung des § 6 Abs.2 SRG hat der Sachverständigenrat eine Anzahl von Sondergutachten erstellt, ohne daß durch diese aktuellen Hinweise auf konjunkturpolitische Fehlentwicklungen eine erkennbare Reaktion im Verhalten von Regierung und Parlament ausgelöst worden wäre. Es wurde immer wieder deutlich, daß das wissenschaftlich fundierte Votum durchaus nicht mit den Momenten korrespondiert, die der politischen Entscheidung zugrunde liegen; dies gilt zumindest für den Bereich der Wirtschaftspolitik mit ihrem nahezu unbeschränkten Kreis von Betroffenen. Die Durchsetzung des nach volkswirtschaftlichen Erkenntnissen Gebotenen - soweit dies mit einiger Sicherheit, insbesondere der Wahl des richtigen Zeitpunkts feststellbar ist - stößt hier sehr schnell auf Grenzen, die sich namentlich durch die Rücksichtnahme auf Koalitionspartner, Interessengruppen und öffentliche Meinung ergeben.

Im übrigen muß auch beachtet werden, daß die wirtschaftswissenschaftliche Beratung nicht nur vom Sachverständigenrat, sondern auch durch die renommierten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute sowie den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium ausgeübt wird ¹⁾. Die Vielzahl der Äußerungen in derselben Sache bewirkt notwendig eine Verminderung der Wichtigkeit des einzelnen Votums, auch eines Sondergutachtens des Sachverständigenrats.

Der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik durch den Sachverständigenrat kommt in der Praxis

1) Über den Umfang der Beratungstätigkeit der wirtschaftswissenschaftlichen Institute siehe Kap. 0902 Tit. 526 04 Bundeshaushaltsplan 1970. Besondere Beachtung finden naturgemäß die Gemeinschaftsdiagnosen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Forschungsinstitute.

keine entscheidungserhebliche Funktion zu. Die Frage nach der Legitimationsgrundlage seiner Entscheidungskompetenz stellt sich in Wahrheit nicht. Eine Auffassung, die dem Sachverständigenrat eine dezisive Bedeutung zumißt, geht an den Tatsachen des politischen Entscheidungsprozesses vorbei.

Dennoch sollte nicht verkannt werden, daß die institutionelle Verselbständigung des Sachverständigenrats die von der Verfassung vorausgesetzte Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit in dem Maße unterlaufen kann, in dem die Autorität des Sachwissens die zur Entscheidung berufenen Organe festlegt. Von der organisatorischen Eigenständigkeit her ist ihm die Rolle eines "Hüters des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" zugewiesen, dessen Autonomie nur durch das der Regierung zukommende Berufungsrecht eingeschränkt wird.¹⁾ Diese Unabhängigkeit verbietet eine Zuordnung als Hilfseinrichtung eines Verfassungsorgans, wie auch nach seiner Aufgabenstellung eine Qualifizierung als Verwaltungseinrichtung i.S. der Art. 83 ff. GG nicht in Betracht kommt.

Die Bestimmung der Rechtsnatur des Sachverständigenrates kann somit nur auf eine sui-generis-Definition hinauslaufen, die eines wirklichen Aussagewerts entbehren würde.

Wichtiger als eine solche Begriffsbildung erscheint die Einbeziehung dieses Gremiums in die vielfältigen Erscheinungsformen einer Entwicklung, die auf die Rationalisierung staatlichen Handelns gerichtet ist. Angesichts der Aufgabenkomplikation gewinnt die wissenschaftliche Analyse zunehmend an Gewicht, so daß

1) Gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 werden die Mitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren einer autonomen Kooptation wurde aus "verfassungspolitischen Bedenken" fallengelassen (BT-Drs. IV/540).

Bedenken gegen etwaige Verlagerungen von Entscheidung und Verantwortlichkeit zurückgestellt werden ¹⁾. Besonders akzentuiert ist dies beim Sachverständigenrat, dessen Initiativrecht zu gutachtlichen, an die Öffentlichkeit gerichteten Äußerungen den Entscheidungsprozeß der Verfassungsorgane einzuengen geeignet ist. Zu dem Begriffspaar von Entscheidungsfreiheit und Verantwortung tritt das einer anderen Wertordnung zugehörige Element des Sachverständnisses. Wenn sich auch hier die "Verwissenschaftlichung des Lebens"²⁾ in einer institutionell besonders gefestigten Form zeigt, so bleibt doch die intrikate Frage nach der Meßbarkeit und Zurechenbarkeit seines Einflusses auf die Wirtschaftslenkung. Obwohl gerade im komplexen und hochkomplizierten Bereich der Wirtschaftssteuerung die Verwendung wissenschaftlicher Analysen und Methoden unentbehrlich ist, so hat der Anteil des Sachverständigenrats an diesem Prozeß nicht entfernt eine Strukturveränderung derart bewirkt, die SCHELSKY als "fiktive Entscheidungstätigkeit der Politiker im technischen Staat" bezeichnet ²⁾.

Vielmehr hat es den Anschein, als bewege sich die Einflußnahme in dem Rahmen, der auch der wissenschaftlichen Mitwirkung im Bereich der Planung gesteckt ist ³⁾.

-
- 1) HERZOG, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S. 199.
 - 2) SCHELSKY, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, aaO. S. 439 ff. (457). Ablehnend gegenüber der These Schelskys über den Verlust der politischen Entscheidung und die Beseitigung der Demokratie durch den Sachverstand BADURA, VVDStRL 24 (1966) S. 213 f. (Diskussionsbeitrag)
 - 3) Für das Gebiet der Finanzplanung siehe GRUND, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: Planung III (1968) S. 47 ff (57 f).

Die Aufgabenstellung, Zielprojektion und Festlegung von Prioritäten vollzieht sich im politischen Raum und läßt sich nicht durch wissenschaftliche-objektive Kriterien ersetzen. Bei diesen grundlegenden Entscheidungen können sie allenfalls durch Aufzeigen von Alternativen Entscheidungshilfen bieten, während im Einzelfall und in der Durchführung wissenschaftliche Erkenntnis und Erfahrung eher den Ausschlag zu geben vermögen.

In dieser Hinsicht bestätigt sich am Beispiel des Sachverständigenrats die grundsätzliche Skepsis Carl SCHMITTS gegenüber der Beteiligung unabhängiger Sachverständigengremien am Prozeß der politischen Entscheidung: "Es kann ein nützlicher Ausweg sein, die Entscheidung auf unabhängige Sachverständige abzuschieben. Aber politische Entscheidungen lassen sich auf diese Weise nicht gewinnen, und bei ernsthaften Konflikten reicht die Autorität des Gutachters meistens nicht aus, um der Entscheidung die politische Realisierbarkeit zu verleihen".¹⁾

Wenngleich/also die faktische Entscheidungsrelevanz des Sachverständigengremiums auf der Ebene grundlegender Zielsetzung nicht besteht, so sollte doch von der Organisationsform her die völlige Ausgliederung aus dem demokratisch-parlamentarischen Delegationszusammenhang vermieden werden. In einer intakten parlamentarischen Demokratie ist angesichts der

1) Carl SCHMITT, Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates (1930), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, aaO. S. 51. Dieses von einer umfassenden, unbegrenzten Wesenheit des Politischen getragene Verständnis ("Die Eigenart des Politischen liegt gerade darin, daß jedes denkbare Gebiet menschlicher Tätigkeit der Möglichkeit nach politisch ist und sofort politisch wird, wenn die entscheidenden Konflikte und Fragen sich auf dieses Gebiet begeben. Das Politische kann sich mit jeder Materie verbinden und gibt ihr ... nur eine neue Wendung", aaO. S. 56) ist natürlich auf die für Carl SCHMITT signifikante Konfliktsituation bezogen und läßt die "normale" Situation einer grundsätzlichen Übereinstimmung in der Zielsetzung außer Betracht.

aufgezeigten Einwirkungsgrenzen eine solche Durchbrechung des Systems unbedenklich; es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß in Situationen, in denen das politische Kräftespiel gestört ist und die Verfassungsorgane in ihrer Entscheidung gehemmt sind, das Sachverständigen-gremium über den Adressaten Öffentlichkeit unmittelbar die staatliche Wirtschaftspolitik bestimmt.

5. Andere gesetzliche Sachverständigengremien

Die Darstellung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat verdeutlicht, daß eine verfassungsrechtliche Beurteilung nur unter Bezugnahme auf die jeweilige Institution und den besonderen Aufgabenbereich versucht werden kann, ohne daß das formelle Kriterium der gesetzlichen Regelung einen Schluß auf die materielle Bewertung zuließe.

Daher verbietet sich auch eine pauschale Bezugnahme der im Zusammenhang mit dem Sachverständigenrat angeschnittenen Fragen auf andere gesetzlich angeordnete Sachverständigengremien, wie andererseits die vorausgehend für den Sachverständigenrat angestrebte Vertiefung nicht auf die anderen Fälle gesetzlich kreierter Gremien ausgedehnt werden kann.¹⁾

Im folgenden soll dieser Bereich der gesetzlich angeordneten Sachverständigengremien²⁾ nur einer fragmentarischen Betrachtung unterzogen werden, soweit nämlich hier Eigenheiten auftauchen, die über

1) Welchen Umfang derartige Einzeluntersuchungen einnehmen, zeigt die Abhandlung BACHOFs über die Technischen Ausschüsse nach § 24 Abs. 4 GewO, AöR 83 (1958), S. 208 ff.

2) Siehe oben S. 21 ff.

die jeweilige sachlich begründete Besonderheit hinaus von exemplarischer Natur sind und somit in der verfassungsrechtlichen Beurteilung dieser Erscheinungen weiterführen.

a) Sozialbeirat gem. § 1274 RVO

Unter den gesetzlich eingerichteten Gremien hat der Sozialbeirat aufgrund seiner Funktion als ständiges Beratungsorgan für Regierung und Parlament besondere Beachtung erfahren. Seit seiner Konstituierung durch die Versicherungsneuregelungsgesetze vom 23.2.1957, die die Anpassung der Renten an die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Produktivität (Dynamisierung) einführten, bildet sein jährliches Gutachten über die Rentenanpassung ¹⁾ Bestandteil des Sozialberichts der Regierung, der den gesetzgebenden Körperschaften jährlich vorzulegen ist. Die ständige Beratungsfunktion auf dem Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung hat FORSTHOFF veranlaßt, dieses Gremium zum Ausgangspunkt seiner grundsätzlichen und wegweisenden Ausführungen über die Beteiligung der Sachverständigen und Gutachtergremien "bei der Erledigung der Staatsgeschäfte" zu machen ²⁾.

Die Schaffung dieses Beirats durch eine gesetzliche Organisationsregelung verdient im Hinblick auf seine rechtlich zwar unverbindliche, politisch aber maßgebliche Empfehlung zur Rentenanpassung sicherlich besondere Erwähnung. Indessen darf nicht übersehen werden, daß diese nachweisliche Einflußnahme auf einen wichtigen Bereich der Sozialpolitik die natürliche Konsequenz der besonderen Struktur dieses Gremiums ist. Die drei Vertreter der Sozial- und

1) Gem. § 1273 RVO, § 50 AVG und § 71 RKnappschg sowie über die Anpassung der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung gem. § 597 RVO.

2) FORSTHOFF, Strukturwandlungen der modernen Demokratie, aaO. S. 16 ff.

Wirtschaftswissenschaften bilden als Repräsentanten des unabhängigen Sachverständs die Minderheit gegenüber den acht Vertretern der Verbände der Versicherten und der Arbeitgeber, die ungeachtet ihres nach dem Gesetzeswortlaut freien Mandats als Interessenvertreter auftreten ¹⁾.

Die Hinzuziehung der interessenunabhängigen Wissenschaftler bildet neben der Vertretung der Bundesbank einen interesseausgleichenden Faktor, ändert aber nichts an dem überwiegend ständischen Charakter dieses Beirats. Hier ist der Typus einer ständischen Repräsentation konzipiert, dessen Kompetenz formell auf die gutachtliche Stellungnahme und die Beratung von Regierung und Parlament beschränkt bleibt. ²⁾

Die solchermaßen gesetzlich institutionalisierte Wahrnehmung der "sozialen Symmetrie" in einem Teilbereich der Sozialpolitik muß daher für den Bereich der Sachverständigengremien im eigentlichen Sinne als unspezifische Erscheinungsform außer Betracht bleiben.

b) Untersuchung über die Konzentration
in der Wirtschaft (Konzentrations-Enquete)

Das Gesetz über eine Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft ³⁾ bietet ein über diesen Einzelfall hinausgehendes Beispiel für die der Tätigkeit

- 1) BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, aaO. S. 254, rechnet daher den Sozialbeirat, dem neben der paritätischen Interessenvertretung auch unabhängige Sachverständige angehören, zu den "gemischten Beiräten".
- 2) Der Sozialbeirat bildet insoweit ein Modell für die Repräsentation der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, wie sie in weiterem Rahmen neuerdings wieder in den Plänen zur Bildung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats auftauchen, die im Grunde an die quasiparlamentarische Repräsentation der organisierten Wirtschaftsinteressen im Vorläufigen Wirtschaftsrat der Weimarer Verfassung anknüpfen (vgl. hierzu THIELE, DVBl. 1970, S. 529 ff; zum Reichswirtschaftsrat vgl. STRAUSS, Die Erfahrungen mit dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat und der Wirtschaftsenquete, in: Ratgeber von Parlament und Regierung, aaO. S. 45-65).
- 3) Gesetz v. 31.12.1960 (BGBl. 1961 I S.9).

von Sachverständigen immanenten Grenzen. Wie schon kurz aufgeführt, war nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes dem mit der Untersuchung beauftragten Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft eine Sachverständigenkommission beigeordnet, die die Beratung in wissenschaftlichen und methodischen Fragen übernehmen sollte. Dem Bundesamt war zur Durchführung seiner Aufgabe ein besonderes Auskunftsrecht gegenüber den Unternehmen eingeräumt worden (Anforderung von Urkunden, Unterlagen und Auskünften). Die Durchsetzung dieses Vorlage- und Auskunftsrechts hing allerdings im Lauf der Untersuchung von der freiwilligen Mitwirkung der Unternehmen ab, da das hierzu notwendige Recht zur Betriebsprüfung im Gesetz nicht vorgesehen war ¹⁾.

Aber schon dieses unzureichende Auskunftsrecht war Anlaß für grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft und der beratenden Sachverständigen-Kommission, die schließlich zum Rücktritt der dieser Kommission angehörigen Hochschullehrer führte ²⁾. Diese Kommissionsmitglieder hielten es für erforderlich, daß ihnen zur Erfüllung ihrer Beratungsaufgabe ein Einsichtsrecht in das gesamte Untersuchungsmaterial eingeräumt werden müsse, während das Bundesamt sich lediglich zur Information über die aus dem Untersuchungsmaterial gewonnenen Ergebnisse bereit erklärte. Das Bundesamt begründete diese Zurückhaltung mit dem gesetzlichen Auftrag der Kommission, nämlich der Beratung in der wissenschaftlichen und methodischen Anlage der Untersuchung.

In dieser restriktiven Information durch das Bundesamt drückt sich die unausgesprochene Befürchtung aus, daß bei einer Einräumung des unmittelbaren

1) Eine derartige Befugnis hatte nach dem Gesetz vom 15.4.1926 (RGBl. I S. 195) der Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft.

2) BT-Drs. IV/2320 (Anlage 2, S. 77 f.)

Zugangs zu dem aufgrund besonderer gesetzlicher Befugnis eingeholten Untersuchungsmaterial die Kommission in die hoheitliche Tätigkeit einbezogen werde. Denn der Gesetzgeber hatte klar zum Ausdruck gebracht, daß die Auskunftsberechtigung als Ausübung hoheitlicher Rechte einer Behörde vorbehalten bleiben muß ¹⁾, da andernfalls die Kommission als Verwaltungseinrichtung zu behandeln wäre, die als zumindest akzessorische Einrichtung einem bestimmten Träger von Verwaltungsaufgaben zuzuordnen wäre. Die Beauftragung einer mit derartigen Befugnissen ausgestatteten unabhängigen Kommission enthielte eine Aufgabenzuweisung, deren Zulässigkeit sich nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bemessen würde.

6. Ausübung hoheitlicher Gewalt als Zulässigkeitsgrenze für die Einsetzung von Sachverständigengremien

Das Beispiel der gesetzlich angeordneten Untersuchung über die Konzentration in der Wirtschaft macht eine wesentliche Grenze sichtbar, die dem Tätigkeits- und Wirkungsbereich von Sachverständigengremien gesetzt ist. In vielen Fällen wird die Beschaffung des Untersuchungsmaterials von der Möglichkeit abhängen, über das allgemein zugängliche oder sonst zur Verfügung gestellte Material hinaus spezielle Enqueten anzustellen, die sich als nach außen wirkende Verwaltungs-

1) BT-Drs. III/1884; amtliche Begründung zu § 2 des Regierungsentwurfs. Dem schon erwähnten Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen von 1926 war auch die weitgehende Untersuchungsbefugnis übertragen, ohne daß dieser aus ehrenamtlichen Mitgliedern bestehende Ausschuß insoweit in eine Behörde inkorporiert worden wäre. Bei der Vorlage und Beratung des Gesetzes über diesen sog. Enquete-Ausschuß waren gegen Einräumung derartiger Befugnisse an ein unabhängiges Gremium keine Bedenken geäußert worden (RT-Drs. III/2014 - Vorlage der Reichsregierung; RT-Drs. III/2201 - Ausschlußbericht).

akte darstellen ¹⁾. Das wiederum würde den Sachverständigengremien den Charakter einer Verwaltungseinrichtung geben mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen. Wenn die gutachtliche, beratende Tätigkeit als solche auch keine Verwaltung im eigentlichen Sinne beinhaltet, so ließe sich dies für die solchermaßen eingesetzten Mittel zum angestrebten Zweck schwerlich leugnen.

Welche Bedeutung einer solchen Befugnis zur Einholung von Auskünften zukommt, macht der Gesetzentwurf über die Befugnisse der nach § 74 a GeschOBT eingesetzten Enquete-Kommission deutlich ²⁾. In diesem Entwurf ist generell die Befugnis der Enquete-Kommission vorgesehen, das erforderliche Tatsachenmaterial von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und deren Behörden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften die Vorlage oder Auslieferung aller für die Durchführung der Erhebung erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen zu verlangen, Auskünfte einzuholen und Anhörungen zu veranstalten (§ 2 Abs.1 des Entwurfs). Ferner ist die Berechtigung zur Vereidigung der in einer Anhörung Aus sagenden vorgesehen, nicht dagegen das wohl erforderliche, an die Bestimmungen der Abgabenordnung angepaßte Betriebsprüfungsrecht.

Während die hier eingeräumten Rechte gegenüber Dritten zur Einholung von Auskünften und Vorlage von Urkunden ihren Ursprung und ihre Legitimation im parlamentarischen Untersuchungsrecht haben ³⁾ und insoweit die

- 1) Die Verpflichtung der Bundes- und Länderbehörden zur Amtshilfe, wie sie in § 5 Abs. 3 SRG dem Sachverständigenrat gewährt wird, bildet insoweit schon die Grenze zur hoheitlichen Befugnis.
- 2) BT-Drs. V/3991; wieder eingebracht in der 6. Wahlperiode als BT-Drs. VI/546.
- 3) Daher bestehen gegen die Einsetzung von mit solchen Befugnissen nach dem Enquete-Rahmengesetzentwurf ausgestatteten Kommissionen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit sich der Bundestag bei ihrer Einsetzung im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz bewegt; so schon EHMKE, 45.DJT (1965), Referat, Teil E S. 27, an dessen Vorschlägen der Entwurf eines Gesetzes über die Enquete-Kommissionen maßgeblich orientiert ist.

Enquete-Kommissionen auf dem Gebiet der Legislativ-Enquete den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen angenähert sind, kommt eine derartige Befugnis nicht für unabhängige, keiner Verantwortlichkeit unterliegende Sachverständigengremien in Betracht, weil dies eine der parlamentarischen Verantwortung zuwiderlaufende Delegation ursprünglicher parlamentarischer Rechte bedeuten würde.

Demgemäß bleibt die Einsetzung von Sachverständigengremien auf gesetzlicher Grundlage hinsichtlich der Untersuchungsbefugnisse auf die Lösung beschränkt, die im Gesetz über eine Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft gewählt wurde und die sich als unpraktikabel erwiesen hat.

Die andere Alternative, die Ausstattung mit eigenen Untersuchungsrechten könnte als gesetzessakzessorische Regelung einer Verwaltungstätigkeit nur in der Weise verwirklicht werden, daß das Gremium als selbständige Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet würde. Mit einer solchen Konstruktion würde der Gesetzgeber aber wohl das ihm eingeräumte gesetzgeberische Ermessen verletzen, indem er lediglich das Mittel der Ausübung hoheitlicher Tätigkeit zum Zweck einer im übrigen nicht als Verwaltungsaufgabe rechnenden Enquetefunktion einsetzte.

Die Kollision mit Art. 33 Abs. 4 GG, die sich darüber hinaus aus der Delegation hoheitsrechtlicher Befugnisse auf nicht beamtete Sachverständige ergäbe, erscheint gegenüber der grundsätzlichen Unvereinbarkeit mit dem Status einer Bundesoberbehörde nur als sekundäres Argument gegen ein auf dieser Grundlage zu errichtendes Sachverständigengremium. Die verfassungspolitische Unzuträglichkeit, die die Errichtung von Sachverständigengremien als Bundesoberbehörden bedeuten würde, braucht schon auf Grund der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit nicht bemüht zu werden.

IV. VEREINBARUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN ÜBER DIE EINSETZUNG VON SACHVERSTÄNDIGENGREMIIEN

1. Wissenschaftsrat, Bildungsrat, Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen

Hinsichtlich dieser drei Gremien, deren synoptische Betrachtung angezeigt ist, ist die Bezeichnung "Vereinbarung" im Fall des Wissenschaftsrates und des Bildungsrates auf den Begriff des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern zu präzisieren. Diesen beiden Institutionen liegt ein förmliches Verwaltungsabkommen zugrunde ¹⁾, während die Bildung des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen im Jahr 1953 formlos zwischen dem Bundesinnenminister und den Kultusministern der Länder vereinbart wurde ²⁾. Der wesentlichere Unterschied ist der schon eingangs erwähnte Umstand, daß Wissenschaftsrat und Bildungsrat zweigliedrig organisierte Institutionen sind, die nur in Ansehung ihres aus Sachverständigen bestehenden Teilorgans (Wissenschaftliche Kommission bzw. Bildungskommission) zur Erscheinung der Sachverständigen-gremien zählen.

Diese unterschiedliche Struktur zwischen dem Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen einerseits und dem Wissenschaftsrat und Bildungsrat andererseits ist für die Effizienz von Sachverständigen-gremien - zumindest solcher auf dem Gebiet der Planung tätigen - höchst aufschlußreich. Der Deutsche Ausschuß war als reines Beratungsgremium konzipiert, dem ausschließlich unabhängige Sachverständige, vorwiegend Pädagogen,

1) Siehe oben S. 27 ff.

2) BT. Sten.Ber. 1. W.P. 206. Sitzg. S. 8888 ff (8890); GRAWERT, aaO. S. 325.

angehörten. Er hat zwar während seines Bestehens in ihrer fachlichen Qualität anerkannte Grundlagen für die Fortbildung der überregionalen Schulstruktur entworfen ¹⁾, im übrigen aber keine nachhaltige Wirkung auf die tatsächliche Entwicklung des Erziehungs- und Bildungswesens nehmen können ²⁾. Der Grund hierfür - dies machte insbesondere der Vergleich mit dem am 8.2.1958 konstituierten Wissenschaftsrat deutlich - lag in seiner Konzeption des reinen Beratungsorgans, dem die institutionelle Verbindung mit dem Bund und den Kultusverwaltungen der Länder fehlte. In organisatorischer Anlehnung an das Vorbild des überaus erfolgreichen Wissenschaftsrats wurde der Ausschuß daher 1965 durch den Deutschen Bildungsrat ersetzt, der wie der Wissenschaftsrat aus einer unabhängigen Sachverständigen-(Bildungs)-Kommission und einer Regierungskommission besteht, in die Bund und Länder ihre Vertreter entsenden.³⁾

-
- 3) So insbesondere der "Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens", abgedruckt in: Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen. 1953-1965. Stuttgart 1966.
- 2) OPPERMANN, Kulturverwaltungsrecht, aaO. S. 562 f.
- 3) Daß hinter dieser formalen Annäherung an die Konstruktion des Wissenschaftsrats wesentliche Unterschiede in der Zuständigkeitsverteilung und im eingeräumten Wirkungsbereich bestehen, die aus der verständlichen Zurückhaltung der Länder resultieren, sei hier nur am Rande vermerkt. OPPERMANN, aaO. S. 563 f. hat die Unterschiedlichkeiten eingehend dargestellt. Die Besorgnis der Länder über eine zu weitgehende Aufgabe ihrer Selbständigkeit kommt insbesondere darin zum Ausdruck, daß in dem Abkommen nicht eine dem Art. 3 Abs. 1 des Abkommens über den Wissenschaftsrat entsprechende Bestimmung vorgesehen ist, wonach sich Bundesregierung und die Landesregierungen verpflichten, die Empfehlungen "bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten (zu) berücksichtigen".

Das Hauptinteresse gilt unter den drei Gremien demzufolge dem Wissenschaftsrat. Die Ursache seiner wirkungsvollen, die Grenze der unverbindlichen Empfehlung überschreitenden Funktion liegt ganz augenscheinlich in dem hier angewandten Organisationsprinzip der engen Verzahnung des Sachverständigen mit den für die Realisierung relevanten politischen Kräften des Bundes und der Länder ¹⁾. Diese Zusammenfassung des Sachverständigen und der behördlichen Kulturverwaltung während des Planungsprozesses hat den Empfehlungen des Wissenschaftsrates eine quasi-normative Verbindlichkeit eingetragen. Seine Tätigkeit wurde angesichts der Verfassungslage vor der Ergänzung der Bundeskompetenz durch das 21. und 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes als gelungene Konzeption einer koordinierenden Kulturpolitik angesehen ²⁾.

Dennoch blieb die Institution des Wissenschaftsrates nicht ohne Kritik, deren verfassungsrechtlicher Ansatz sich auf die im Grundgesetz nicht vorgesehene vertragliche Übereinkunft des Bundes und der Länder über gemeinsame Einrichtungen bezog. Dem wäre hier nicht weiter nachzugehen, wenn in dieser kritischen Beurteilung nicht auch Argumente enthalten wären,

- 1) Dies geschieht nach Art. 6 des Abkommens derart, daß die Wissenschaftliche Kommission und die Verwaltungskommission die Mehrheitsbeschlüsse der Vollversammlung unter fachlichen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten einerseits und unter verwaltungsmäßigen und finanziellen Aspekten andererseits vorbereiten. Die Verwaltungskommission äußert sich darüber hinaus gegenüber Bund und Ländern gutachtlich über die Finanzierung der vom Wissenschaftsrat festgestellten Schwerpunktvorhaben.
- 2) CARTELLIERI, Bildungs- und Forschungspolitik für 1980, in: Planung I, S. 395 (398 f.); OPPERMAN, Kulturverwaltungsrecht, aaO. S. 561; GERBER, Rechtsfragen der Planung im Hochschulwesen, in: Planung II, S. 315 (319 ff); siehe auch den Bericht über die Arbeit des Wissenschaftsrates von 1957 bis 1967, in: Wissenschaftsrat 1957-1967, Bonn 1968, S. 23 ff.

die im Hinblick auf die Mitwirkung von unabhängigen Sachverständigen in den gemeinsamen Einrichtungen Wissenschaftsrat und Bildungsrat einer erneuten Prüfung bedürften.

In seiner Untersuchung über Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern hat GRAWERT ¹⁾ die Verfassungsmäßigkeit derartiger Gemeinschaftseinrichtungen aus bundesstaatlichen, aber auch aus rechtsstaatlich-demokratischen Gesichtspunkten verneint ²⁾. Dieser, die Verfassungspraxis ablehnenden Auffassung ist ganz überwiegend und nachdrücklich widersprochen worden ³⁾, und was deren bundesstaatliche Komponente angeht, so dürfte sie mit der Einführung des Art. 91 b GG eine zumindest vorläufige Regelung erfahren haben, da Art. 91 b über seinen engeren Bereich hinaus - der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Bildungswesens - die grundsätzliche Zulässigkeit von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern bestätigt ⁴⁾.

- 1) GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik, Berlin 1967, S. 239 ff.
- 2) Beiläufige Kritik an der Vereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Struktur äußert auch Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 (1961) S. 22, allerdings in unzutreffender Vergleichung des Wissenschaftsrates mit "freischwebenden Verwaltungseinrichtungen" aufgrund gliedstaatlicher Verträge.
- 3) OPPERMANN, Kulturverwaltungsrecht, aaO. S. 561 N. 34; eingehend KNÖPFLE, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, in: Der Staat, 8. Bd. (1969) S. 79 ff unter grundsätzlicher Kritik der von GRAWERT verfolgten Methodik positivistischer Verfassungsinterpretation im Bereich des Bund-Länder-Verhältnisses. GROSS, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz. DVBl. 1969, S. 93 ff (95).
- 4) MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 91 b, Anm. 3. Art. 91 b GG typisiert das Zusammenwirken auf dem Gebiet des Bildungswesens, schließt aber nicht die bisher in den Institutionen Wissenschaftsrat und Bildungsrat geübten Koordinationsformen aus. Die auf der Grundlage des Art. 91 b berufene Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung berührt daher formell nicht die Tätigkeit des Deutschen Bildungsrats.

Von unveränderter Problematik ist dagegen der Einwand, daß den gemeinschaftlichen Einrichtungen, wie namentlich dem Wissenschaftsrat und Bildungsrat, die demokratische Legitimität fehle, wie auch diese Organe mit ihrer weitgehenden Relevanz der parlamentarischen Kontrolle entzogen seien ¹⁾. Hier wiederholen sich, und zwar ohne Bezugnahme auf die Beteiligung der Sachverständigen in der Wissenschafts- bzw. Bildungskommission, Bedenken, die in ganz ähnlicher Weise gegen die Beratungstätigkeit frei schwebender Sachverständigengremien erhoben wurden, insbesondere gegen den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Die vornehmlich den Wissenschaftsrat kennzeichnende Konstellation der Einbeziehung des Sachverständigen gibt Veranlassung, die Frage der Legitimität und der parlamentarischen Kontrolle unter Berücksichtigung dieses Organisationsmodus gesondert nachzugehen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Empfehlungen des Wissenschaftsrates ihre Wichtigkeit gerade aus der geschilderten zweigliedrigen Strukturierung beziehen, der Verknüpfung der fachlichen autoritas mit der politischen potestas ²⁾. Es ließe sich also mit einer gewissen Berechtigung sagen, daß die hier inkorporierten Sachverständigen mittelbar einen größeren Einfluß auszuüben vermögen als 'frei schwebende' Gremien.

Ob von den Sachverständigen in diesen Koordinierungsgremien der maßgebliche Einfluß auf die Entscheidung des Gesamtgremiums (Vollversammlung)

¹ GRAWERT, aaO. S. 277 ff.

²) Es darf dabei nicht verkannt werden, daß - bezogen auf die politischen und verfassungsmäßigen Gegebenheiten - allein die Tatsache der Koordination zwischen Bund und Ländern die Realisierung der Empfehlungen maßgeblich begünstigte.

ausgeübt wird, ist eine nicht verbindlich zu beantwortende Frage der Zurechnung. Unterstellt, daß die Vorstellungen der Sachverständigen das grundlegende Konzept bildeten, demgegenüber die Vertreter der Bundes- und Länderbehörden nur die aus der Realisierung sich notwendig ergebenden Abstriche und Ergänzungen machten, so würde dies doch keinen grundsätzlich neuen Gesichtspunkt zu der hier angesprochenen Problematik der Divergenz von Entscheidung und Verantwortung bieten.

Die institutionelle Verknüpfung des Sachverständigen mit den verantwortlichen Organen der Exekutive erscheint gegenüber einem ausschließlich der eigenen Initiative überlassenen Beratungsorgan, das sich unmittelbar an die Öffentlichkeit wendet, aus der Sicht der "Legitimität" der durchaus bessere Weg. Es hieße den Begriff der demokratischen Legitimität überspannen, würde man an diese eine Planungsfunktion ausübenden Beratungsgremien den strengen Maßstab legen, mit dem die Ausgliederung eines mit Entscheidungsfunktion ausgestatteten Verwaltungsorgans zu messen wäre.

Die Tatsache, daß vom Wissenschaftsrat die für etwa ein Jahrzehnt maßgeblichen Pläne für die Gestaltung und Förderung der wissenschaftlichen Einrichtungen konzipiert wurden, verleiht diesen Empfehlungen keinen Entscheidungscharakter, der in Widerspruch zur rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes stünde.

Im Kern ist hier freilich das in zahlreichen Modifikationen wiederkehrende Problem einer das Handeln der Exekutive determinierenden Beratung angesprochen, die aufgrund der unbestrittenen Autorität des Wissenschaftsrats eine außerordentlich hohe Vollzugsquote erreicht hat ¹⁾. Dennoch wären die hierfür

1) RAISER, Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, aaO. S. 6 f.

maßgebenden Relationen unzutreffend dargestellt, setzte man diese vielbeachtete Effektivität des Wissenschaftsrats nicht zu der konkreten verfassungs- politischen Situation in Bezug, aus der heraus er seine Aufgabe übernahm.

Die Berufung des Wissenschaftsrats diene als Ausweg aus der Schwierigkeit, die aus der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Förderung der Wissenschaften erwuchs.

Vor der Erweiterung der Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG)¹⁾ und der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und Art. 91 b²⁾ stand dem Bund lediglich die konkurrierende Gesetzgebung zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu (Art. 74 Nr. 13 GG), so daß die für notwendig befundene Mitarbeit des Bundes auf dem der Länderkompetenz zugehörigen Bildungswesen - insbesondere im Bereich des Hochschulwesens - am besten durch den Abschluß eines Verwaltungsabkommens über ein Koordinierungsgremium zu erreichen war³⁾.

Der Wissenschaftsrat erfüllt als organähnliche Gemeinschaftsinstitution die Funktion einer abstimmenden Gesamtplanung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Wissenschaftspflege. Die richtungsweisende Wirkung seiner Empfehlungen bei den Entscheidungen der verfassungsmäßig zuständigen Organe beruht auf dieser Koordinierungsfunktion zwischen der sachlichen Zuständigkeit der Länder und der finanziellen Beteiligung des Bundes.

1) 22. ÄndG v. 12.5.1969 (BGBl. I S. 363)

2) 21. ÄndG v. 12.5.1969 (BGBl. I S. 359)

3) Vgl. hierzu die Aussprache über den abgelehnten Gesetzentwurf der SPD über die Errichtung eines Deutschen Forschungsrates (BT-Drs. II/3124; Sten. Ber. 2.W.P. 196.Sitzg. S. 11165 ff.).

In diese Planungsfunktion der Institutionen Wissenschaftsrat und Bildungsrat unter Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung muß die Mitwirkung der Sachverständigen in Wissenschafts- bzw. Bildungskommission einbezogen werden. Die unmittelbare Vollziehbarkeit der planerischen Empfehlungen ist also das Ergebnis einmal des anfänglichen Zusammenwirkens von Sachverständigen und Vertretern der Exekutive, zum andern die hierbei geübte Koordination des Bundes und der Länder. Hierbei kam gerade der Beteiligung der von bundesstaatlichen Kompetenzrücksichten wenig berührten Sachverständigen eine objektivierende Funktion zu, die die Zurückhaltung der Länder gegenüber einer aus der finanziellen Beteiligung sich ergebenden Mitsprache des Bundes zu überwinden vermochte.

Die Beteiligung der Sachverständigen in den Gremien Bildungs- und Wissenschaftsrat förderte auf diese Weise Formen einer Koordination und Kooperation, die den historisch-politischen, ökonomischen und soziologischen Entwicklungstendenzen eines modernen Industrie- und Sozialstaats entspricht. Da das Grundgesetz derartige Formen der Kooperation bislang nicht kannte, muß diesen Gremien eine wesentliche Rolle in der Fortentwicklung der Verfassungswirklichkeit zugestanden werden. Diese durch Mitwirkung von Sachverständigengremien begünstigte Form des Zusammenwirkens von Bund und Ländern stellt sich insoweit als eine Vorwegnahme der Fortbildung der föderativen Staatsordnung dar, die der Gesetzgeber inzwischen in Anpassung an die Verfassungsrealität nachvollzogen hat.

2. Finanzreform - Kommission

Die Einsetzung der Finanzreform-Kommission beruht auf der im März 1964 erzielten Verständigung zwischen Bund und Ländern, repräsentiert durch den Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten, über die Notwendigkeit einer Reform der Finanzverfassung ¹⁾.

Mit dem Gutachten zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform wurde die aus nur fünf Mitgliedern bestehende unabhängige Sachverständigen-Kommission beauftragt, die unter ihrem Vorsitzenden TROEGER nach knapp zweijähriger Tätigkeit ihr Arbeitsergebnis veröffentlichte ²⁾, das zur Grundlage für alle weiteren Arbeiten an der Finanzreform wurde ³⁾.

Das Gutachten der Finanzreform-Kommission bietet eine gute Möglichkeit, die Konzeption der Sachverständigen und ihre Verwirklichung durch die gesetzgebenden Organe gegenüberzustellen. Das kann angesichts des weitgespannten Themenkreises, mit dem sich die Kommission nach der Aufgabenstellung zu befassen hatte ⁴⁾, notwendig nur kursorisch geschehen ⁵⁾. Dabei zeigt sich dennoch, daß die Vorschläge der Sachverständigen in ihren wesentlichen Grundzügen - neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (Gemeinschaftsaufgaben), Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gemeindefinanzverfassung, Haushaltsreform und konjunkturgerechte Finanzpolitik - in die Wirklichkeit umgesetzt worden sind.

1) Siehe oben S. 30.

2) Gutachten über die Finanzreform. Stuttgart 1966. (im folgenden nach Textziffern zitiert)

3) So die amtliche Begründung des Finanzreform-Gesetzes (BR-Drs. 138/68 Ziff. 6, 7)

4) Gutachten Tz. 2-13

5) Eine ausführlichere Vergleichung findet sich bei GROMMES, Die Finanzreform. Programm und Verwirklichung, NJW 1969, S. 1200 ff.

Das geschah zwar nicht, wie von der Finanzreform-Kommission empfohlen, *uno actu*, sondern in einem zeitlichen Nacheinander unter Vorwegnahme der Änderung des in Art. 109 GG verfaßten Haushaltsrechts ¹⁾, sowie des gleichzeitigen Erlasses des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ²⁾, in der Hauptsache erst durch die Verabschiedung des Finanzreformgesetzes ³⁾ sowie der damit verbundenen Änderungen der Art. 109 Abs. 3, 110, 112 - 115 GG ⁴⁾.

Dabei kann festgestellt werden, daß in den entsprechenden Regierungsvorlagen wie auch in den endgültigen Beschlüssen des Gesetzgebers die Vorschläge und Empfehlungen der Kommission teils eingeschränkt, teils unverändert übernommen ⁵⁾, in bedeutendem Umfang über sie hinausgegangen ⁶⁾ und in einigen Punkten auch abgelehnt wurden, immer aber - und hierin liegt die Signifikanz der Tätigkeit der Kommission - das Gutachten für alle mit der Finanz- und Haushaltsreform Befassten den Ausgangspunkt der Reform der grundgesetzlichen und gesetzlichen Normierungen bildete.

-
- 1) 15. Gesetz zur Änderung des GG v. 8.6.1967 (BGBl. I S. 581)
 - 2) Gesetz v. 8.6.1967 (BGBl. I S. 582)
 - 3) 21. Gesetz zur Änderung des GG v. 12.5.1969 - Finanzreformgesetz (BGBl. I S. 359)
 - 4) 20. Gesetz zur Änderung des GG v. 12.5.1969 (BGBl. I S. 357)
 - 5) So die grundsätzliche Änderung der Steuerverteilung (Steuerverbund) gem. Art. 106 GG; vgl. Vorschlag der Kommission, Tz. 243 des Gutachtens.
 - 6) So bei der Regelung der Koordination einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 3 GG), wobei die Regierungsvorlage sich dem Minderheitsvotum eines Kommissionsmitglieds anschloß, indem sie die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Absprache über die Haushaltspolitik zwischen Bund und Ländern (Tz. 510-512) durch die gesetzliche Verpflichtung der Länder und Gemeinden zur antizyklischen Haushaltsgestaltung ersetzte.

Es mindert nicht das Gewicht des Gutachtens, daß im Vergleich zu den Vorschlägen der Kommission im Verlauf des wechselreichen Gesetzgebungsverfahrens in zahlreichen Kompromißformeln die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben, die Investitionskompetenz des Bundes, die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern und der bundesstaatliche Finanzausgleich eine andere Lösung erfahren haben, als dies die Kommission in ihrem als "einheitliches Ganze" angebotenen Tableau vorgeschlagen hatte ¹⁾. Wesentlich ist vielmehr, daß von diesem Gutachten der Impuls zur grundlegenden Neugestaltung der Finanzverfassung ausging und seine Empfehlungen die Basis aller weiteren Schritte von Parlament und Regierung bildete.

Die Finanzverfassung als Schwerpunkt jeder föderativen Verfassungsordnung involvierte notwendig eine Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung ²⁾. Die hierbei von der Finanzreform-Kommission entwickelten Leitgedanken zum kooperativen Föderalismus und seine spezifische Umsetzung in das Institut der Gemeinschaftsaufgaben sind in ihrer grundlegenden Konzeption in das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland eingegangen ³⁾.

Die Tragweite der Kommissionstätigkeit in der grundlegenden Gestaltung der gesetzlichen Neuregelung kann also kaum überbewertet werden, wenngleich auch hier die politische Konstellation nicht außer Betracht bleiben darf, d.h. die günstigen Voraussetzungen, die die Große Koalition und die Bereitschaft der Länder zur Verwirklichung einer geschlossenen Konzeption der Finanzverfassung bot.

1) Zur Gegenüberstellung im einzelnen GROMMES, NJW 1969 S. 1200

2) Vgl. Gutachten Tz. 23 - 80

3) GROSS, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBl. 1969, S. 93 ff.

Die eigentliche Ursache für die bemerkenswerte Effizienz der Kommission dürfte aber darin liegen, daß die Kommission aufgrund eines gemeinsamen Auftrags von Bund und Ländern tätig wurde, ohne daß bei der Berufung des Gremiums eine paritätische Besetzung nach Bund- und Länderinteressen eine erkennbare Rolle spielte. Die Unabhängigkeit der Kommission wurde hier nicht durch eine mittelbare Repräsentation von Bund, Ländern und Gemeinden beeinträchtigt. Die Auftraggeber konnten daher das in kurzem erstellte Gutachten als ein von den divergierenden Wertvorstellungen unabhängiges Resultat der Bemühung um eine optimale Lösung dieser schwierigen Kernfrage des bundesstaatlichen Aufbaus entgegennehmen. Alle Betroffenen durften unter diesen Umständen davon ausgehen, daß die Vorschläge der Kommission nicht lediglich im Gewand des interessenunabhängigen Sachverständs die Meinungen tradierten, die in der politischen Auseinandersetzung das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten prägen.

Andere Momente kamen hinzu: das nur aus fünf Mitgliedern und drei hinzugezogenen Sachverständigen bestehende Gremium vermochte einen Entwurf vorzulegen, der in ungewöhnlicher Geschlossenheit die vielfältigen Probleme erfaßte und praktikable Lösungen vorschlug. Vorteilhaft wirkte sich dabei die konsequent verfolgte Methode aus, aufgrund einer Bestandsaufnahme der Verfassungswirklichkeit Wege zu einer zweckmäßigen Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzsystems aufzuzeigen.

Das Beispiel der Finanzreform-Kommission zeigt einmal mehr, wie sehr die Relevanz von Sachverständigengremien von den jeweiligen Umständen und den wahren Intentionen, aus denen heraus sie berufen werden, abhängig ist. Im Fall der Finanzreform-

Kommission war es die von Bund und Ländern als gemeinsame Aufgabe erkannte Notwendigkeit, dem Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in ihren Auswirkungen auf das bundesstaatliche Gefüge zu entsprechen, d.h. die von einer starken Trennung der Verwaltungsräume und Aufgabenbereiche, von haushaltswirtschaftlicher Isolierung ausgehende geschriebene Verfassung der Wirklichkeit der staatlichen Entwicklung anzupassen.

Aufgrund dieser gemeinsamen Auffassung über das anzustrebende Ziel konnte die Sachverständigen-Kommission mit einem festgefügtten Aufgabenkatalog ¹⁾ beauftragt werden, der die für die Verwirklichung der Reform maßgeblichen Ordnungsvorstellungen (z.B. Gemeinschaftsaufgaben) bereits enthielt. In dieser Situation bot sich die Berufung eines mit qualifizierten Persönlichkeiten besetzten Gremiums an, um die Konzipierung einer sachgerechten Lösung im Ganzen zu erreichen. Dieses Verfahren hatte den Vorzug, daß hier in einem kleinen Gremium ein Konzept erarbeitet werden konnte, dessen Homogenität in einer vielköpfigen Bund-Länder-Kommission mit ihren vielfältigen Rücksichtnahmen und Differenzierungen in Einzelfragen mit Sicherheit nicht zu erreichen gewesen wäre.

Die Tätigkeit der Finanzreform-Kommission und das letztlich erzielte Ergebnis in dem langwierigen Gesetzgebungsverfahren ist zugleich ein Beispiel dafür, daß die Staatsorgane nicht die Entscheidung über Grundfragen aus der Hand geben, wenn sie bereits vor Berufung eines Sachverständigengremiums Zielvorstellungen entwickeln; daß aber die Lösung der gestellten Aufgabe im einzelnen durch die Vorbereitung eines Sachverständigengremiums, das in seinem Gutachten auch alternative Möglichkeiten der Verwirklichung aufzeigt, außerordentlich gefördert werden kann.

1) Gutachten Tz. 2-13

SCHLUSSBEMERKUNG

Die unterschiedlichen Strukturen der Institutionen, die im Vorangegangenen unter dem Begriff des Sachverständigengremiums betrachtet wurden, haben deutlich gemacht, daß eine über den Einzelfall hinausgehende Feststellung von verfassungsrechtlicher Relevanz in nur sehr engen Grenzen möglich ist.

Die einschlägigen Überlegungen soziologischer Ausrichtung über das Problem von Wissenschaft und Politik haben zwar dem geraume Zeit unbeachteten Phänomen der Sachverständigengremien zu größerer Publizität verholfen, stehen aber letztlich doch ohne konkreten Bezug zur Verfassungsordnung.

Der Versuch einer solchen rechtlichen Beurteilung konnte wegen der komplexen Natur der Materie, die mit diesem Thema im ganzen angesprochen ist, in der vorliegenden Untersuchung nur in Umrissen angestellt werden. Dabei schienen gerade die Hinweise auf die zahlreichen verfassungsrechtlichen Parameter, denen die Sachverständigengremien unterliegen, notwendiger und instruktiver als eine vertiefte Beschränkung auf einzelne Gesichtspunkte.

Soweit im Fall des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Auswertung des Erfahrungsmaterials vorgenommen wurde, so hat dies - bezogen auf den größeren Themenkreis des Verhältnisses politischer Entscheidung zur wissenschaftlichen Erkenntnis - die Skepsis gegenüber einem optimistischen Szientismus bestätigt.

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sachverständigengremien ist, abgesehen von der Einzelfallproblematik weithin von der grundsätzlichen Einstellung zur Offenheit bzw. Rigidität des Grundgesetzes gegenüber Erscheinungen abhängig, die sich mehr oder weniger sichtbar in der Evolution des Staatslebens ergeben.

Die Gefahr, daß durch verselbständigte Beratungsgremien die Verfassungsorgane in ihren Entscheidungen präjudiziert werden, ist konkret nicht erkennbar. Eine wirkliche Entscheidungserheblichkeit konnte nur dort festgestellt werden, wo die Exekutive anfänglich am Beratungsverfahren beteiligt ist und das gemeinsam mit den Sachverständigen erstellte Ergebnis als Entscheidungsgrundlage akzeptiert. Eine andere Frage ist in diesen Fällen die adäquate Beteiligung des Parlaments.

Im ganzen erscheint eine Aufgeschlossenheit gegenüber den verschiedenen Formen institutionalisierter Beratung der Verfassungsorgane als die richtige Einstellung gegenüber diesem Phänomen der politischen Wirklichkeit. Die Vereinbarkeit dieser Beratungsgremien mit der Verfassungsstruktur ist positiv zu beurteilen.

Literaturverzeichnis:

- ANSCHÜTZ Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches,
14. Aufl. Berlin 1933,
Nachdruck Darmstadt 1960
- BADURA Peter, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in:
Besonderes Verwaltungsrecht
Hrsg. v. Münch, 1969
- " " Verfassungsfragen der Finanzplanung,
in: Festgabe f. Th. Maunz, München 1971
- BAUER Wilhelm, Der Sachverständigenrat, in:
Theoretische und institutionelle
Grundlagen der Wirtschaftspolitik
(Th. Wessels zum 65. Geburtstag),
Berlin 1967, S. 349 - 357
- BÄUMLIN Richard, Die Kontrolle des Parlaments über
Regierung und Verwaltung, in:
Zeitschrift für Schweizer. Recht,
N.F. Bd. 85, 2. Hbd. S. 165 - 319
- BÖCKENFÖRDE Die Organisationsgewalt im Bereich
Ernst-Wolfgang, der Regierung, Berlin 1964
- CRIEGEE Jürgen, Ersuchen des Parlaments an die
Regierung, Diss. Tübingen 1965
- DAGTOGLOU Prodromos, Der Private in der Verwaltung als
Fachmann und Interessenvertreter,
Heidelberg 1964
- DOMES Jürgen, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung.
Köln und Opladen 1964
- EHMKE Horst, Empfiehlt es sich, Funktion, Struk-
tur und Verfahren der parlamentari-
schen Untersuchungsausschüsse grund-
legend zu ändern?
45. Deutscher Juristentag. Band II
(Sitzungsberichte); Referat E 7 - 51

- ELLWEIN Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Köln u. Opladen 1965
- ELLWEIN-GÖRLITZ Parlament und Verwaltung, Teil I. Stuttgart 1967
- ERMACORA Die Organisationsgewalt. VVDStRL 16 (1958), S. 191 - 239
- ESCHENBURG Theodor, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Aufl. Stuttgart 1962
- EUCHNER Walter, Der Parlamentarismus der Bundesrepublik als Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen, PVS 1969, S. 388 ff.
- FORSTHOFF Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München und Berlin 1966
- " " Strukturwandlungen der modernen Demokratie, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e.V. Berlin, Heft 15, Berlin 1964
- FRIEDRICH Hannes, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Frankfurt/M. 1970
- FRIESENHAHN Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9 - 73

- GRAWERT Rolf, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967
- HABERMAS Jürgen, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Festschrift für H. Barth, Zürich 1964, S.54-73
- HACKER Paul, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reiche und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Ergänzungsheft IV. Tübingen 1903.
- HERZOG Roman, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S. 183 - 209
- HEINZE Christian, Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Umbildung der Verfassung, in: Der Staat, Bd. 6 (1967), S. 433 - 444
- HENNIS Wilhelm, Rat und Beratung im modernen Staat, in: Politik als praktische Wissenschaft. München 1968. S. 63 ff.
- HESSE Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Karlsruhe 1969
- JENNINGS Ivor, Parliament, Second Edition, Cambridge 1957

- JESCH Dietrich, Gesetz und Verwaltung, Tübingen
1961. 2. unveränd. Aufl. 1968
- JUNKER Ernst-Ulrich Die Richtlinienkompetenz des
Bundeskanzlers, Tübingen 1965
- KAISER Joseph H. (Hrsg.),
Planung I. Baden-Baden 1965
Planung II. Baden-Baden 1966
Planung III. Baden-Baden 1968
- " " Die Repräsentation organisierter
Interessen, Berlin 1956
- KAFKA Gustav, Die Beiräte in der österreichischen
Verwaltung, in: Gedächtnisschrift
Hans Peters, Berlin, Heidelberg 1967,
S. 168 - 186
- KIPP Heinrich, Entstehung, Aufgaben und Rechtsstel-
lung von Hilfseinrichtungen von Re-
gierung und Parlament, DÖV 1957,
S. 513 - 521
- KISKER Günther, Kooperation im Bundesstaat, 1971
- KLEIN Friedrich, Zur rechtlichen Verbindlichkeit von
Bundestagsbeschlüssen, JuS 1964,
S. 181 - 190
- KNÖPFLE Franz, Die Beratung von Verfassungsorganen
in geschichtlicher und rechtlicher
Sicht, BayVBL. 1967, S. 401 - 405
- KÖLBLE Josef, Sachverstand und Verantwortung im
Hinblick auf die Aufgabenkomplika-
tion in der Ministerialverwaltung,
in: Sachverstand und Verantwortung
in der öffentlichen Verwaltung.
Schriftenreihe der Hochschule Speyer.
Band 30. Berlin 1966. S. 27 - 60.

- KÖTTGEN Arnold, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958), S. 154 - 190
- KRÜGER Herbert, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
- LECHNER-HÜLSHOFF, Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane. 3. Auflage. München, Berlin 1971
- LEIBHOLZ Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, Karlsruhe 1967
- LERCHE Peter, Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen, NJW 1961, S. 1758
- LOEWENBERG Gerhard, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969
- LOMPE Klaus, Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften. Göttingen 1966.
- v.MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. Bd. I 1957. Bd. II 1964.
- MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz. Kommentar. 3. Aufl. 1970

- MÖLLER Alex, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar. 2. Aufl. Hannover 1969
- NAWLASKY Hans, Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, in: Staat und Bürger. Festschrift für Willibalt Apelt. München 1958. S. 137 - 148
- OBERMEIER Max, Die schlichten Parlamentsbeschlüsse nach dem Bonner Grundgesetz. Diss. München 1965
- ODEWALD Jens, Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967
- OPPERMANN Thomas, Kulturverwaltungsrecht. Tübingen 1969.
- PARTSCH Karl-Josef, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 74 - 109
- RAISER Ludwig, Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, Köln u. Opladen 1964
- Ratgeber von Parlament und Regierung: Eine Vortragsreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten. Frankfurt/M. 1951

- SCHÄFER Friedrich, Der Bundestag, Köln und Opladen 1967
- SCHELSKY Helmut, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze. Düsseldorf, Köln 1965. S. 439 ff.
- " " Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Bergedorfer Protokolle. Band 17. Hamburg-Berlin 1967
- SCHEUNER Ulrich, Der Bereich der Regierung, in: Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 251 - 301
- " " Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik. DÖV 1957, S. 633 - 638
- " " Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift f. Adolf Arndt, 1969, S. 397 ff.
- SCHMITT Carl, Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1958, S. 41 - 59
- SCHRAMM Friedrich, Die parlamentsinterne Gesetzgebungshilfe unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Einrichtungen des Deutschen Bundestages, Diss. Köln 1965
- SELLMANN Klaus-Albrecht, Der schlichte Parlamentsbeschluß, Berlin 1966

- SMEND Rudolf, Staatsrechtliche Abhandlungen,
2. Aufl. Berlin 1968
- STERN Klaus, Grundfragen der globalen Wirtschafts-
steuerung. Schriftenreihe der Juri-
stischen Gesellschaft e.V. Berlin,
Heft 34, Berlin 1969
- STERN-MÜNCH, Gesetz zur Förderung der Stabilität
und des Wachstums der Wirtschaft.
Stuttgart 1967
- TROSSMANN Hans, Parlamentsrecht und Praxis des
Deutschen Bundestages, Bonn 1967
- VOGEL Klaus, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL
24 (1966), S. 125 - 182
- WEBER Max, Gesammelte politische Schriften,
2. Aufl. Tübingen 1958
- WEBER Werner, Spannungen und Kräfte im westdeut-
schen Verfassungssystem, Stuttgart
1958. 2. Aufl.
- WOLFF Hans J., Verwaltungsrecht I. 8. Aufl.
München 1971
Verwaltungsrecht II. 3. Aufl.
München 1970.
- ZACHER Hans F. Aufgaben einer Theorie der
Wirtschaftsverfassung, in:
Festschrift f. Franz Böhm,
Karlsruhe 1965.

LEBENS LAUF

Am 24.8.1942 wurde ich, Ulrich Michael U n g e r , in Essen als Sohn des Ingenieurs Helmuth Unger und seiner Ehefrau Ruth, geb. Demmer geboren.

Nach dem Kriege übersiedelte meine Familie nach Wertheim am Main, wo ich zunächst die Volksschule und anschließend das Humanistische Gymnasium besuchte, an dem ich im März 1961 die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1961 nahm ich an der Universität Heidelberg das Studium der Anglistik und Geschichte auf. Im folgenden Studienjahr begann ich mit dem Studium der Rechte, das ich zum Sommersemester 1963 an der Universität München weiterführte. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 2. August 1966.

Den Vorbereitungsdienst für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst leistete ich im Oberlandesgerichtsbezirk München und im Regierungsbezirk Schwaben ab. Zusätzliche Wahlstationen verbrachte ich beim Bundesrat, beim Bayerischen Rundfunk und bei der Universität München. Die zweite juristische Staatsprüfung legte ich am 12. März 1970 ab.

Nach einer befristeten Tätigkeit in der Rechtsabteilung des Bayerischen Rundfunks bin ich seit Anfang 1971 in der Generalverwaltung der Max-Planck-Gesellschaft in München tätig.

